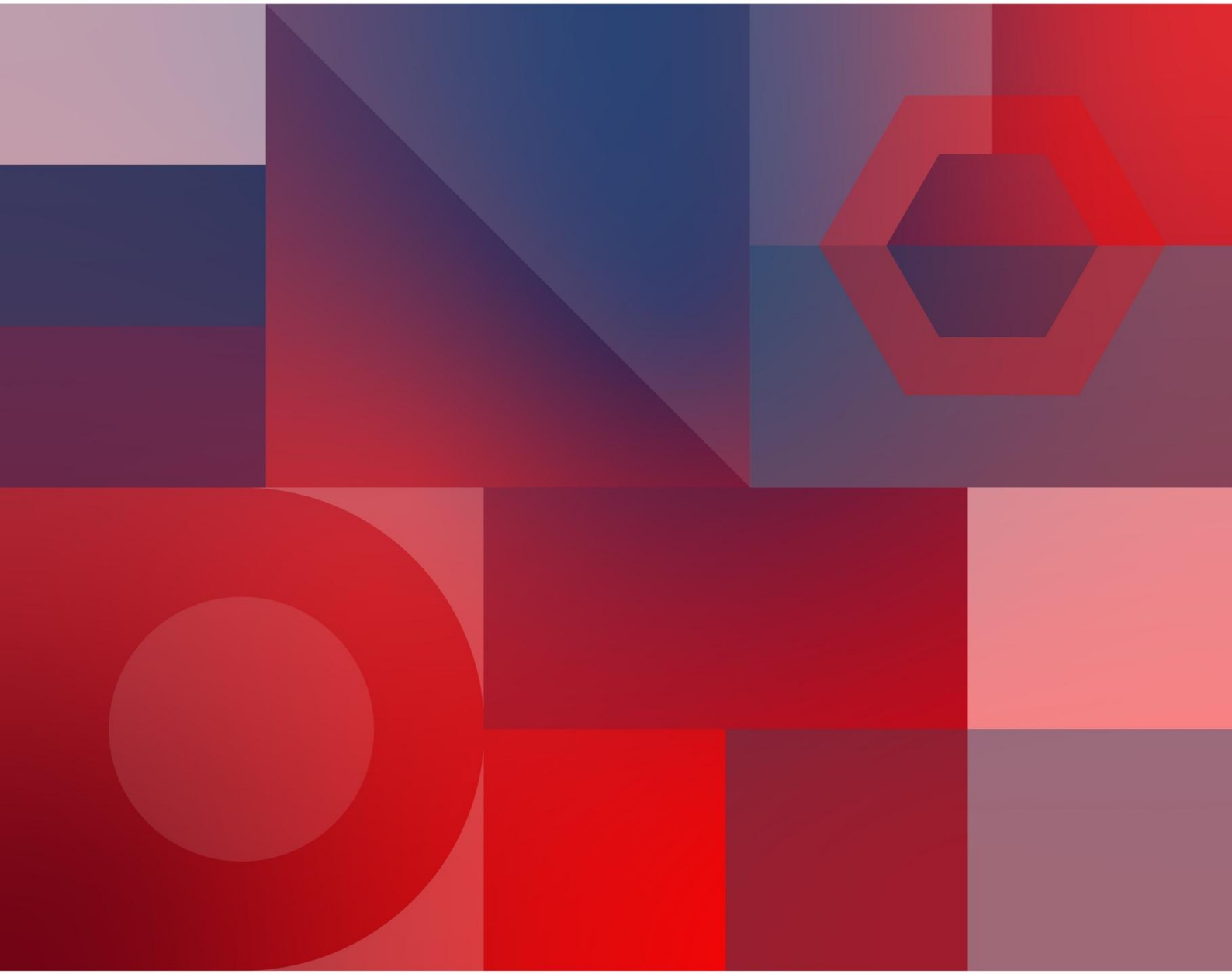
Hoe burgers toeslagen ervaren

Onderzoek uitvoering en dienstverlening toeslagen 2021-2024



Panteia

Kenniscentrum Psychologie en Economisch Gedrag

Behavior Change Group

Colofon

Opdrachtgever:
Ministerie van Financiën

Dit rapport is gezamenlijk opgesteld door:

Panteia
(www.panteia.nl);

Kenniscentrum Psychologie en Economisch Gedrag
(kcpeg@fsw.leidenuniv.nl);

Behavior Change Group
(www.behaviorchange.group);

Contactpersoon: Paul Vroonhof, p.vroonhof@panteia.nl, +31654728786

30 mei 2026

INHOUDSOPGAVE

Managementsamenvatting 4

1. Synthese en aanbevelingen 9
1.1 Leeswijzer 9
1.2 Doel en onderzoeksvraag 9
1.3 Onderzoeksaanpak 10
1.4 Trends en ontwikkelingen in burgerbeleving 10
1.5 Trends en ontwikkelingen in (prestatie)indicatoren en brede context 14
1.6 Ontwikkelingen in uitvoeringsprocessen en dienstverlening en hun gevolgen 22
1.7 Maatregelen in 2025-2026 en aanbevelingen voor de toekomst 34

2. Beleidscontext en maatregelen 48
2.1 Voorkomen en verlagen van (hoge) terugvorderingen 49
2.2 Invorderingsproces doenlijker en menselijker maken 55
2.3 Terugdringen van niet-gebruik toeslagen 57
2.4 Verbeteringen in dienstverlening en communicatie 58
2.5 Verbeteringen in beleid en uitvoering 63

3. Effecten van maatregelen 66
3.1 Oordeel intermediairs en baliemedewerkers van de BelastingTelefoon 67
3.2 Toelichting beschreven effecten per maatregel 69
3.3 Voorkomen en verlagen van (hoge) terugvorderingen 70
3.4 Invorderingsproces doenlijker en menselijker maken 76
3.5 Terugdringen van niet-gebruik van toeslagen 79
3.6 Verbeteringen in dienstverlening en communicatie 80
3.7 Verbeteringen in beleid en uitvoering 84

4. Burgerbeleving 88
4.1 Ontwikkelingen 2021-2024: trends in tevredenheid en vertrouwen 88
4.2 Kwetsbare groepen 95

Bijlage 1: Onderzoeksvragen 100

Bijlage 2: Onderzoeksmethodologie 101

Bijlage 3. Bronnenlijst 109

Bijlage 4. Verbetersuggesties uit enquête 114

Bijlage 5. Aanbevelingen uit literatuuronderzoek 117

Bijlage 6. Tabellen resultaten enquête intermediairs en baliemedewerkers 120

Managementsamenvatting

Doel en aanpak

Dit onderzoek brengt in kaart hoe burgers het toeslagenstelsel ervaren, welke ontwikkelingen in uitvoering en dienstverlening samenhangen met die beleving, en in welke mate maatregelen zichtbaar bijdragen aan voorspelbaarheid, eenvoud en vertrouwen vanuit het perspectief van burgers. Het onderzoek combineert monitordata, deskresearch, diepte-interviews met burgers én medewerkers, focusgroepen met intermediairs, een enquête onder intermediairs en baliemedewerkers, en co-creatiesessies met medewerkers en ervaringsdeskundigen. Hierbij is extra aandacht besteed aan kwetsbare groepen, die vaker problemen ervaren door cumulatie van stress, beperkte vaardigheden of complexe levenssituaties.

De uitkomsten laten zien dat de uitvoering van toeslagen op een aantal kernpunten stabiel en betrouwbaar functioneert, terwijl tegelijkertijd structurele knelpunten blijven bestaan voor met name burgers in complexe situaties. Deze combinatie van vooruitgang én begrenzingen vormt de kern van de bevindingen.

De resultaten uit het onderzoek zijn belangrijke input voor de Periodieke Rapportage Toeslagen (PRT), waarin de bredere beleidsmatige duiding plaatsvindt.

Conclusies

Burgerbeleving staat centraal. Burgerbeleving heeft afgelopen jaren een meer centrale plek gekregen in de dienstverlening en uitvoering van Toeslagen. Zo werden onder andere drie burgerbeloften geformuleerd: *Wij staan voor u klaar, U weet waar u aan toe bent* en *U krijgt waar u recht op hebt*.

Goede scores belangrijke kpi's. Op een aantal belangrijke aspecten werkt de uitvoering aantoonbaar goed. Toegekende toeslagen worden vrijwel altijd tijdig uitbetaald, de algemene tevredenheid over de dienstverlening is over de periode 2021–2024 redelijk positief en stabiel gebleven, en burgers die persoonlijk contact hebben met medewerkers ervaren dit contact doorgaans als vriendelijk en behulpzaam. Ook is de zelfredzaamheid van veel toeslagontvangers toegenomen en is de behoefte aan hulp bij aanvragen en wijzigingen afgenomen.

Verbeteringsmaatregelen burgerbeleving. Er zijn de afgelopen jaren dan ook veel maatregelen in gang gezet die beogen de burgerbeleving te verbeteren. Zo maken verbeteringen in de ToeslagenApp en MijnToeslagen het eenvoudiger om wijzigingen door te geven en inzicht te krijgen in de eigen situatie, zetten attenderingsacties burgers aantoonbaar aan om toeslagen aan te vragen of hun gegevens te wijzigen, en zijn er maatregelen met zichtbaar potentieel om ook contact te krijgen met burgers die vaak lastiger te bereiken zijn – zoals persoonlijke begeleiding en lokale servicepunten.

Breed pakket verbeteringsmaatregelen in ontwikkeling. Deze periode kenmerkt zich echter ook als een periode van ontwikkeling. In deze periode vond de ontvlechting van de Belastingdienst plaats, en het opstellen van eigen strategieën voor interactie met burgers,

invordering en handhaving. Een deel van de beoogde maatregelen is dan ook nog vooral dat: beoogd, maar nog niet geïmplementeerd. Beperkte personeels- en informatievoorzienings(IV)-capaciteit – ook bij de Belastingdienst van wiens systemen Toeslagen nog voor een belangrijk deel afhankelijk is – spelen hierbij een belangrijke rol. Tegen deze achtergrond moet het overkoepelende beeld van burgerbeleving worden geïnterpreteerd. De cijfers laten zien dat de inzet op burgerbeleving nog niet heeft geleid tot een duidelijke, algehele stijging in positieve burgerbeleving, maar ook dat deze beleving in een turbulente periode niet is verslechterd. Dat duidt op een zekere robuustheid van de uitvoering, maar ook op grenzen aan wat binnen het huidige stelsel kan worden bereikt.

Van de ingezette maatregelen en hun werking is geen volledig en samenhangend beeld: veel acties lopen parallel en effectinformatie is beperkt beschikbaar, waardoor het lastig is om goed te bepalen welke maatregelen het meest bijdragen aan een betere burgerbeleving. Daarnaast geldt dat niet alle burgers in gelijke mate worden bereikt. Digitale ontwikkelingen maken het voor veel mensen makkelijker om toeslagen te regelen, maar deze voordelen landen vooral bij burgers in relatief stabiele situaties, terwijl burgers met beperkte digitale vaardigheden of complexe levenssituaties hier minder van profiteren. Maatregelen gericht op het bereiken van burgers die lastig bereikbaar zijn, bevinden zich bovendien vaak nog in de beginfase; doordat ze nog slechts kleinschalig worden ingezet, blijft hun impact vooralsnog beperkt.

Daarnaast kunnen deze maatregelen nooit alle problemen oplossen. Sommige problemen die burgers ervaren hebben hun oorsprong in de manier waarop het toeslagenstelsel is opgebouwd. Door die opbouw blijft het stelsel complex, foutgevoelig en moeilijk te doorgronden, vooral bij wisselingen in inkomen en gezinssituatie, wat leidt tot onzekerheid. Zo vormen terugvorderingen de grootste bron van stress en ontevredenheid; veel burgers verwachten de terugbetaling niet en ervaren de financiële impact als groot. Door de voorschotsystematiek is het echter lastig om terugvorderingen volledig te voorkomen. Daarnaast is het niet-gebruik hoog, met naar schatting ruim €1 miljard niet-benut recht in 2021, vooral onder zelfstandigen, ouderen en burgers met beperkte taal- of digitale vaardigheden. Het totale uitgekeerde bedrag voor de vier toeslagen bedroeg in 2021 €15,5 miljard. Zolang burgers zelf verantwoordelijk zijn voor het aanvragen van toeslag is het echter lastig om niet-gebruik volledig te voorkomen. Zolang aan de opbouw van het stelsel niets verandert, bijvoorbeeld omdat de burger zelf een toeslag moet aanvragen en wijzigingen tijdig moet doorgeven en de toeslag vooraf wordt gegeven en achteraf wordt gecorrigeerd, blijven deze wezenlijke problemen bestaan en leiden ze voor een deel van de burgers tot aanhoudende onzekerheid en moeite in de interactie met het toeslagenstelsel.

Blijvende knelpunten in de burgerbeleving

Uit de voorgaande analyse blijkt dat ondanks verbeteringen, een aantal knelpunten in de burgerbeleving blijft bestaan. Deze knelpunten doen zich vooral voor bij burgers in complexe of instabiele situaties, terwijl het stelsel voor burgers in stabiele omstandigheden vaak naar behoren functioneert.

Complexiteit en angst voor het systeem. Burgers weten niet altijd waar ze aan toe zijn. Het systeem wordt door deze goep ervaren als complex en inflexibel. Ook is een deel van de burgers bang om fouten te maken. Dit leidt er zelfs toe dat sommige burgers hun toeslagen niet durven uit te geven uit vrees voor toekomstige terugbetalingen. Onverwachte

terugbetalingen veroorzaken daarnaast financiële stress. De ontevredenheid over de afhandeling van terugbetalingen is dan ook gekoppeld aan hoe hard de burger er financieel door geraakt wordt.

Gebrek aan begrijpelijkheid en transparantie. Ruim een kwart van de burgers heeft moeite om de berekeningen van hun toeslag te begrijpen. Er is behoefte aan meer inzicht in hoe een bedrag tot stand komt en wat de gevolgen van een wijziging precies zijn. Hoewel de meeste burgers zelfredzaam zijn als het gaat om het begrijpen en regelen van hun toeslagen, blijft een deel van de burgers (15 tot 17 procent) hier hulp bij nodig hebben

Knelpunten in communicatie en contact. Hoewel velen positief zijn, ervaart een deel van de burgers het telefonisch contact als negatief (onvriendelijk of niet deskundig genoeg). Ook brieven worden aan het eind van de evaluatieperiode door een deel van de burgers en intermediairs ervaren als "robotachtig", onpersoonlijk en te veel gebaseerd op standaardteksten. Deze groep geeft aan dat er gevoelsmatig weinig ruimte is voor menselijk begrip of maatwerk. De toenemende digitalisering is wel een voordeel voor digivaardigen, maar vormt een barrière voor kwetsbare groepen die afhankelijk zijn van persoonlijk en fysiek contact.

Ongelijkheid in beleving. Er is een contrast tussen burgers in stabiele situaties voor wie het systeem goed werkt en burgers in complexe situaties. Die laatste groep heeft ondersteuning nodig in het huidige systeem; ondersteuning die ze niet altijd krijgt. Veel burgers weten dan ook niet of Dienst Toeslagen daadwerkelijk voor hen klaarstaat. Dit betekent dat een stabiele gemiddelde tevredenheid verhult dat een deel van de burgers structureel moeite blijft ervaren in de interactie met het toeslagenstelsel.

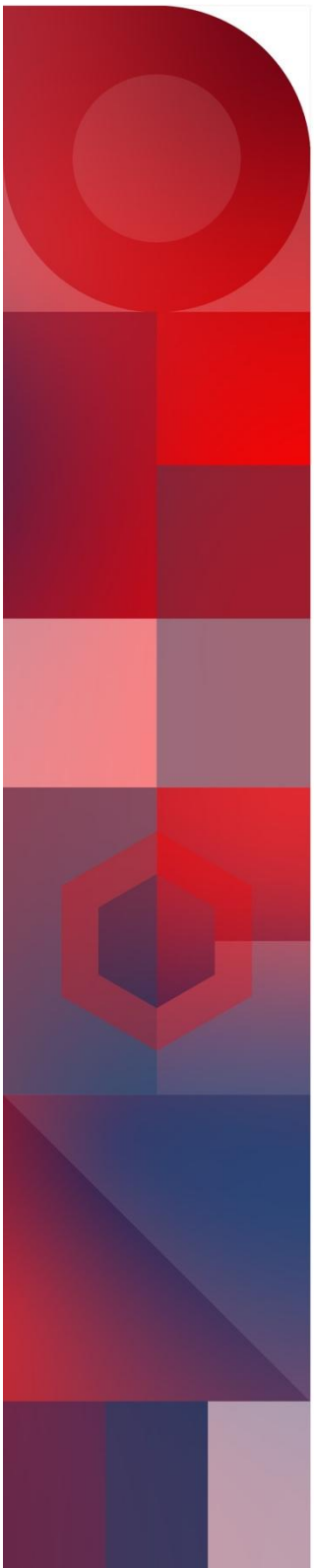
Aanbevelingen

In het rapport doen we aanbevelingen om (verdere) voortuitgang te boeken. Samengevat:

1. **Zet niet in op nieuwe maatregelen, maar versnel en versterk wat al is ingezet.** Schaarse capaciteit moet gericht worden ingezet op bestaande maatregelen die aantoonbaar bijdragen aan eenvoud en voorspelbaarheid voor de burger, ondersteund door overkoepelende monitoring zodat helder wordt wat werkt.
2. **Geef nog meer prioriteit aan het voorkomen van onverwachte terugvorderingen door sneller en menselijker in de actualiteit te werken.** Hierin zijn al belangrijke stappen gezet. De aanbeveling is om deze ingezette lijn waar mogelijk te versnellen, bijvoorbeeld door gegevens op basis van signalen dat burgers in de problemen komen tijdiger aan te passen, waarschuwingen concreter en begrijpelijker te maken en beschikkingen te verbeteren zodat burgers beter begrijpen hoe hun toeslag tot stand komt.
3. **Versterk ondersteuning en bereik burgers die nu vastlopen.** Breid persoonlijke begeleiding uit, maak lokale servicepunten zichtbaarder en laagdrempeliger en zorg voor een helder starterspakket voor nieuwe toeslagontvangers.
4. **Maak communicatie eenvoudiger, consistenter en meer mensgericht.** Er lopen al trajecten gericht op begrijpelijke taal en betere communicatie. De aanbeveling is om deze met prioriteit door te zetten, het aantal brieven te verminderen, passende communicatievormen zoals telefonische toelichting te gebruiken en samen met ervaringsdeskundigen te ontwikkelen en systematisch te toetsen op duidelijkheid, stressreductie en vertrouwen.

5. **Organiseer intern meer samenhang, effectmeting en realisme.** Zorg voor een beter overzicht van alle lopende maatregelen, verbeter datagedreven beleidsontwikkeling, maak scherpe keuzes bij beperkte IV- en personeelscapaciteit en versterk de informatiepositie van Toeslagen.

1.



1. Synthese en aanbevelingen

Hoe ervaren burgers het toeslagenstelsel, welke knelpunten doen zich voor in de uitvoering en dienstverlening, hoe hebben deze zich ontwikkeld, en welke verbeteringen zijn mogelijk? Voor u ligt het eindrapport van een onderzoek naar de uitvoering en dienstverlening van toeslagen. Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Financiën. De uitvoering lag bij Panteia, in samenwerking met Universiteit Leiden (Kenniscentrum Psychologie en Economisch Gedrag) en de Behavior Change Group. De nadruk lag in het onderzoek op de vraag hoe burgers het toeslagenstelsel ervaren, welke ontwikkelingen in uitvoering en dienstverlening samenhangen met die beleving, en in welke mate maatregelen zichtbaar bijdragen aan voorspelbaarheid, eenvoud en vertrouwen vanuit het perspectief van burgers.

1.1 Leeswijzer

We beginnen dit rapport met een overkoepelend hoofdstuk, waarin we alle bevindingen samennemen om de onderzoeksvragen te beantwoorden, daarop te reflecteren en aanbevelingen te formuleren voor toekomstig beleid. Het is een zelfstandig leesbaar stuk – de hoofdstukken die volgen, geven meer diepgaande gegevens voor de geïnteresseerde lezer. Een substantieel deel van dit overzichtshoofdstuk wordt hierin herhaald.

Hoofdstuk 2 behandelt de beleidscontext en de ingezette maatregelen in de periode 2021-2024. Hierin komen de belangrijkste beleidsmaatregelen aan de orde (input) en de wijze waarop deze in uitvoering zijn gebracht (throughput). We koppelen deze maatregelen aan de beoogde beleidsdoelen (outcome) en de beoogde directe resultaten (output). Hoofdstuk 3 presenteert trends in uitvoering en bereik en adresseert de (beoogde) outcome en impact van beleid en uitvoering. Hoofdstuk 4 sluit af met een nadere analyse van de (ontwikkelingen in) burgerbeleving. De bijlagen bevatten een overzicht van de onderzoeksvragen, de onderzoeksverantwoording, onze bronnen, en enkele gedetailleerde tabellen.

In dit hoofdstuk gaan we eerst in op de trends en ontwikkelingen in (prestatie)indicatoren en brede context. Vervolgens beschrijven we welke ontwikkelingen in uitvoeringsprocessen en dienstverlening plaatsvonden tijdens de evaluatieperiode 2021-2024, en welke gevolgen deze hadden voor de burgerbeleving. Daarna beschrijven we welke brede trends en ontwikkelingen we zagen in de burgerbeleving tijdens de evaluatieperiode 2021-2024, en hoe burgers toeslagen anno 2024 beleven. We eindigen met een beschrijving van de maatregelen die worden uitgerold in 2025-2026 en doen aanvullende aanbevelingen voor de toekomst.

Het is goed om op te merken dat op het moment van schrijven van dit rapport ook de Periodieke Rapportage Toeslagen loopt. Het voorliggende rapport biedt input hiervoor. In de Periodieke Rapportage komen daarnaast ook de meer inhoudelijke aspecten van het beleid aan bod. In het voorliggende rapport ligt de focus op de context van burgerbeleving.

1.2 Doel en onderzoeksvraag

Het doel van het onderzoek is tweeledig. Ten eerste dient het als voorbereiding op de Periodieke Rapportage Toeslagen door inzicht te geven in de burgerbeleving van het toeslagenstelsel over 2021-2024. Centraal staat een burgerperspectief, met speciale aandacht

voor kwetsbare groepen. Ten tweede beoogt het onderzoek concrete aanbevelingen op te leveren om het toeslagenstelsel mensgerichter, eenvoudiger en rechtvaardiger te maken. Denk aan minder bureaucratie, eenduidiger definities en betere informatie, zodat het systeem voorspelbaarder wordt voor burgers. Het onderzoek sluit daarmee aan op de ontwikkelingen die Toeslagen doormaakt in de context van de toeslagenaffaire en de hersteloperatie plaatsvinden en op de geformuleerde burgerbeloftes: *Wij staan voor u klaar*, *U weet waar u aan toe bent* en *U krijgt waar u recht op hebt*. Het beleid in deze periode richt zich op herstel van de menselijke maat en verbeterde dienstverlening; dit onderzoek biedt inzicht in de resultaten daarvan en in wat nog nodig is om die doelen te realiseren.

De **hoofdvraag** van dit onderzoek is als volgt geformuleerd:

Hoe ervaren burgers het toeslagenstelsel, welke knelpunten doen zich voor in de uitvoering en dienstverlening, hoe hebben deze zich ontwikkeld, en welke verbeteringen zijn mogelijk?

Het rapport geeft antwoord op deze overkoepelende vraag door in te gaan op een aantal deelvragen. Deze deelvragen en het antwoord hierop vormen de leidraad van dit hoofdstuk. Bijlage 1 bevat een overzicht van de deelvragen.

1.3 Onderzoeksaanpak

Triangulatie vormde de basis van de onderzoeksaanpak. We hebben kwalitatieve en kwantitatieve methoden gecombineerd, waaronder interviews, deskresearch, focusgroepen, een enquête en data-analyse. Deze mix van bronnen en technieken zorgt voor een robuuste onderbouwing van de bevindingen. Daarnaast waarborgt de aanpak efficiëntie: het uitvoeren van een tussentijdse gapanalyse (welke data ontbreekt en wat is er nog nodig om de vragen goed te kunnen beantwoorden?) voorkwam onnodige belasting van respondenten en heeft ervoor gezorgd dat aanvullende dataverzameling alleen gericht was op de meest relevante kennishiaten. Tot slot was er aandacht voor praktische doorwerking: via co-creatiesessies met stakeholders zijn inzichten vertaald naar haalbare en impactvolle verbeteropties. Dit vergroot de kans dat aanbevelingen niet alleen theoretisch goed onderbouwd zijn, maar ook aansluiten bij de uitvoeringsrealiteit.

1.4 Trends en ontwikkelingen in burgerbeleving

De kwantitatieve trendgegevens uit het Belevingsonderzoek onder toeslaggerechtigden en de Toeslagenmonitor over rapportcijfers, tevredenheidspercentages, vertrouwen in Toeslagen, imago van Toeslagen en ervaringen met de burgerbeloften geven inzicht in de ontwikkelingen in burgerbeleving over de periode 2021-2024. In Hoofdstuk 4 gaan we dieper in op deze bevindingen. Gezamenlijk geven deze inzichten antwoord op de volgende deelvragen:

- *Welke inzichten over burgerbeleving zijn opgehaald in de periode 2021-2024?*
- *Welke aspecten van burgerbeleving zijn meegenomen en hoe verandert dit in de loop van de tijd?*
- *Welke trends zijn zichtbaar in de burgerbeleving van het toeslagenstelsel?*
- *Welke hiaten zijn er in de kennis over burgerbeleving?*

1.4.1 Overkoepelend beeld

In de jaren 2021-2023 geven toeslaggerechtigden het functioneren van Dienst Toeslagen een iets lager cijfer dan in voorgaande jaren. In 2024 lijkt dit weer te herstellen, en krijgt het functioneren zelfs het hoogste cijfer sinds de start van de meting in 2010 (DESAN 2024). In

dezelfde periode blijft het percentage burgers dat (zeer) (on)tevreden is over de dienstverlening van de Dienst Toeslagen relatief stabiel. Er is een kleine dip te zien in het percentage dat (zeer) tevreden is in Q1 van 2022, waarna de tevredenheid weer stijgt (bron: data Toeslagenmonitor). Toeslaggerechtigden ervaren tussen 2022 en 2023 een lichte daling op elk van de vier gemeten belevingsindicatoren. Sinds 2024 worden andere stellingen gebruikt om deze indicatoren te meten; deze scores zijn daarom niet te vergelijken met de eerdere metingen (DESAN 2024). Over het algemeen is het vertrouwen dat toeslaggerechtigden hebben in Dienst Toeslagen tijdens de onderzoeksperiode stabiel en net iets boven neutraal; het cijfer van 2024 is niet goed vergelijkbaar met de rest van de jaren door een wijziging in de stellingen (DESAN 2024). In 2024 zijn grotendeels (uitgezonderd 'deskundig') andere vragen gesteld om het imago van Dienst Toeslagen te meten. Qua imago zien we in 2021 een piek in het beeld van Toeslagen als 'streng' en juist een dal in meer positieve imagokenmerken van Toeslagen zoals 'transparant' en 'dienstverlenend'. Tussen 2021 en 2023 schommelt het beeld dat toeslagontvangers hebben. De imagokenmerken die worden gemeten zijn aangepast in 2024 en kunnen daarom niet vergeleken worden met de eerdere meting (DESAN 2024). Ook op de burgerbeloften zien we een relatief stabiele beoordeling vanaf Q4 2022 (het moment dat de antwoordoptie 'weet ik niet' aan de vragen werd toegevoegd). Alleen in de belofte 'Bij de Dienst Toeslagen weet je waar je aan toe bent' is een kleine dip te zien in Q2 2024, die zich in Q4 van hetzelfde jaar herstelt (bron: data Toeslagenmonitor).

Over het algemeen blijven deze kernindicatoren relatief stabiel. Op basis van deze bevindingen kunnen we dus niet concluderen dat de ingezette maatregelen tijdens deze evaluatieperiode samen voor een duidelijke verbetering in de algemene burgerbeleving zorgden. Tegelijkertijd zien we ook geen duidelijke dip in de burgerbeleving tijdens periodes waarin bijvoorbeeld de nasleep van de toeslagenaffaire en de hersteloperatie, de COVID 19 pandemie en de energiecrisis speelden; dat deze beleving in een turbulente periode dus ook niet is verslechterd. Dat duidt op een zekere robuustheid in burgerbeleving.

1.4.2 Kwetsbare groepen

In het huidige onderzoek kunnen we voor de verschillende beleving van kwetsbare doelgroepen alleen ingaan op die indicatoren van kwetsbaarheid (zie 1.5.3) die in de Toeslagenmonitor gemeten worden. Specifiek keken we naar:

- Indicatoren van toegankelijkheidsproblemen:
    - Burgers die moeite hebben met het aanvragen van toeslag;
    - Burgers met hulpbehoefte bij schriftelijke communicatie;
    - Burgers met hulpbehoefte bij digitaal handelen;
- Indicatoren van schulden:
    - Burgers die recent een terugvordering ontvingen;
    - Burgers bij wie verrekening plaatsvond.

Een belangrijke kanttekening is echter dat deze indicatoren geen volledig beeld geven van kwetsbaarheid. We adviseren Toeslagen dan ook om te concretiseren voor welke kwetsbare groepen zij de burgerbeleving in het algemeen, en de effecten van maatregelen specifiek, wil veranderen. En ook in de evaluatie van deze maatregelen en (toeslagen)monitoring te zorgen dat de concrete kwetsbare groepen geïdentificeerd kunnen worden.

Uit het onderzoek blijkt dat bepaalde groepen structureel lagere tevredenheid rapporteren over de dienstverlening van Toeslagen. In het bijzonder gaat het om burgers die moeite hebben met het aanvragen van toeslagen en burgers met een recente terugvordering. Burgers die moeite hebben met het aanvragen van toeslagen en burgers met

hulpbehoefte bij schriftelijke communicatie maken op sommige indicatoren wel een bescheiden inhaalslag richting 2024. Dit wijst erop dat ondanks de ingezette verbeteringen *de kloof tussen kwetsbaren en niet-kwetsbaren deels blijft bestaan*. Hierbij is wel relevant op te merken dat de totale behoefte aan hulp bij toeslagzaken sinds 2021 sterk lijkt te zijn afgenomen en in 2023-2024 op een laag niveau gestabiliseerd is, zoals eerder besproken – een positieve trend die suggereert dat meer mensen zelfredzaam zijn, al vraagt nog steeds ongeveer 15% hulp bij aanvragen en/of wijzigingen.

1.4.3 'Huidige' mening van burgers over toeslagen

De meest recente (2024) kwantitatieve inzichten uit de Toeslagenmonitor binnen de huidige evaluatieperiode geven inzicht in de 'huidige' stand van de burgerbeleving en de onderliggende oorzaken van tevredenheid of ontevredenheid. In Hoofdstuk 4 gaan we dieper in op deze bevindingen. Gezamenlijk geven deze inzichten antwoord op de volgende deelvragen:

- *Wat ging goed en wat ging minder goed vanuit burgerperspectief?*
- *Welke onderdelen van het toeslagenproces en de dienstverlening worden als positief ervaren door burgers? Waar ligt dat aan?*
- *Welke aspecten worden juist als minder positief, onduidelijk of onrechtvaardig ervaren door burgers? Waarom is dat het geval?*

Veel burgers zijn in 2024 over het algemeen (zeer) tevreden met de dienstverlening van Toeslagen. Vooral het persoonlijke contact met medewerkers wordt als vriendelijk, behulpzaam en empathisch gewaardeerd (bron: interviews burgers en Ipsos I&O 2024). Ten aanzien van de burgerbeloften ervaren burgers het meest dat ze krijgen waar ze recht op hebben (Ipsos I&O 2024). In de interviews met burgers waren zij over het algemeen positief over het feit dat zij toeslagen ontvangen; zij ervoeren dit als noodzakelijke en waardevolle ondersteuning. Op de vraag in de Toeslagenmonitor wat Dienst Toeslagen volgens hen goed doet, is het tijdig en correct uitkeren van de toeslag dan ook het meest genoemde punt (Ipsos I&O 2024).

Tegelijk zien we dat een substantiële minderheid van de burgers ontevreden is of de dienstverlening een onvoldoende geeft. Bepaalde knelpunten in de beleving blijven dan ook bestaan.

Ontevreden burgers geven met name aan dat zij het systeem van de toeslagen onduidelijk vinden. Zij zijn bang om fouten te maken of hebben in het verleden te maken gehad met terugbetalingen (Ipsos I&O 2024). Deze burgers ervaren het toeslagensysteem zelf als complex en inflexibel (bron: interviews met burgers + focusgroepen intermediairs). Ten aanzien van de burgerbeloften vinden burgers relatief het vaakst dat zij niet weten waar zij aan toe zijn bij Toeslagen (Ipsos I&O 2024). Dit leidt ertoe dat wijzigingen of fouten in de perceptie van burgers grote gevolgen kunnen hebben en onverwachte terugvorderingen stress veroorzaken. Negatieve ervaringen met Toeslagen zijn dan ook veelal gerelateerd aan terugbetalingen en de impact ervan op de financiële situatie van toeslagontvangers (Ipsos I&O 2024). Sommige burgers durven ontvangen toeslagen niet uit te geven uit angst dat ze moeten worden terugbetaald (bron: interviews met burgers).

Hoewel dit aandeel sinds 2021 sterk is gedaald, geeft in 2024 nog steeds ongeveer 15 tot 17 procent van de toeslaggerechtigden aan hulp te hebben gehad bij een aanvraag of wijziging. Deze hulp varieert van het vragen van advies tot het (gedeeltelijk of volledig) laten invullen van de aanvraag door iemand anders. Dit betekent dat ook in 2024 een deel van de toeslaggerechtigden hun toeslagen niet volledig zelfstandig kan regelen (DESAN 2024). Dit zien we ook terug in de cijfers over duidelijkheid en begrijpelijkheid. In Q4 2024 vindt 74% de berekeningen van Dienst Toeslagen duidelijk, maar ruim een kwart heeft moeite met de

begrijpelijkheid (bron: Toeslagenmonitor). Transparantie van de berekening blijft dan ook een van de meestgenoemde verbeteringen door burgers. Zij willen meer inzicht in de berekening van de toeslagen, welke factoren hierin meetellen en wat de gevolgen van wijzigingen zijn (Ipsos I&O 2024).

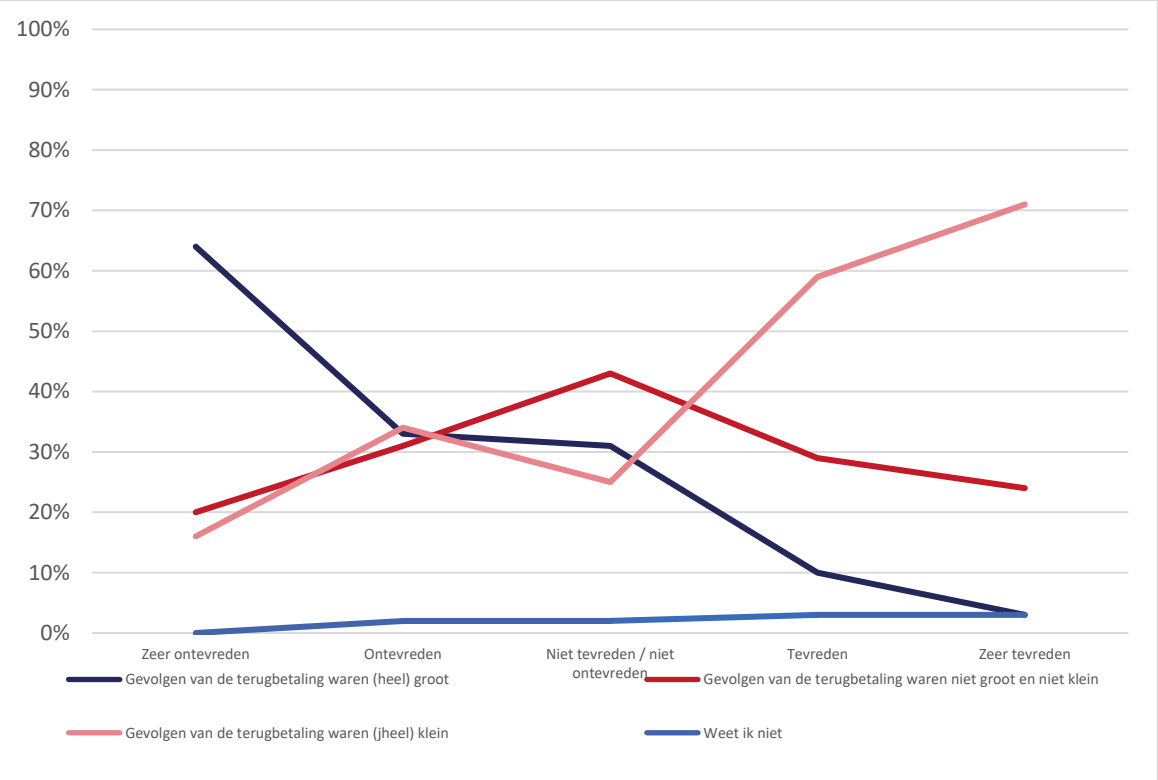
Over het algemeen zijn er veel burgers die neutraal ten opzichte van de burgerbeloften staan. Mogelijk hebben zij onvoldoende ervaringen met Toeslagen om te kunnen oordelen over de burgerbeloften (Ipsos I&O 2024). Het valt dan ook op dat een groot deel van de burgers geen direct contact heeft met medewerkers van Dienst Toeslagen (DESAN 2024). Vooral in het gevoel dat Toeslagen voor hen klaarstaat, zijn veel burgers ambigue (Ipsos I&O 2024). Burgers lijken dus niet goed te weten of Toeslagen voor hen klaarstaat.

Ook lopen de ervaringen met het contact met Dienst Toeslagen sterk uiteen. Waar een deel positief is over de kennis, behulpzaamheid en inlevingsvermogen van medewerkers zijn anderen hier juist negatief over. En hoe ze het contact ervaren, beïnvloedt het beeld van Dienst Toeslagen. Ook over de communicatie door middel van brieven, de website en de app zijn de meningen verdeeld. Aan de ene kant is deze communicatie een veel genoemd positief punt (Ipsos I&O 2024) en wordt de schriftelijke communicatie over het algemeen duidelijk gevonden (Ipsos I&O 2024). Maar voor de burgers voor wie de communicatie onduidelijk is, is dit een belangrijke negatieve ervaring. Burgers die de dienstverlening als slechter dan verwacht ervaren hebben, noemen onder andere slechte of onduidelijke communicatie over wijzigingen en nabetalingen als reden. Ook heeft een deel negatieve ervaringen met telefonisch contact; medewerkers waren niet altijd vriendelijk en konden niet altijd goed helpen. De communicatie blijft dan ook een van de meestgenoemde verbeterpunten door burgers. Burgers geven aan dat brieven eenvoudiger geschreven kunnen worden, termen hierin niet altijd duidelijk zijn en ook dat de website onoverzichtelijk is (Ipsos I&O 2024). Een deel van de burgers die wij spraken, gaf aan dat ze het gevoel hebben dat de schriftelijke communicatie onpersoonlijk en “robotachtig” is en dat hierin weinig ruimte is voor begrip of maatwerk. Ook intermediairs die wij spraken, benoemen het als negatief dat de schriftelijke communicatie bestaat uit standaardbrieven, en maatwerk daarin niet mogelijk is.

De intermediairs die wij spraken, schetsten daarnaast dat de steeds verdere digitalisering van de communicatie twee kanten heeft. Voor een digivaardige en vaak jongere doelgroep is het fijn dat zij nu ook digitaal informatie kunnen aanleveren en bijvoorbeeld wijzigingen kunnen doorgeven in de app. Maar: voor degenen die niet mee kunnen komen is het een duidelijke belemmering dat steeds meer communicatie digitaal in plaats van persoonlijk plaatsvindt. Dit speelde extra tijdens de corona-periode, toen er minder fysieke inloopmomenten waren, waardoor mensen minder makkelijk hun toeslagen laagdrempelig konden laten controleren.

Cruciaal is dan ook dat de beleving uiteenloopt per groep: mensen in stabiele, overzichtelijke situaties (vast inkomen, weinig wijzigingen) vinden de toeslagen doorgaans “werken zoals bedoeld” en zijn tevreden: zij ontvangen hun toeslag tijdig hebben hier weinig omkijken naar (Ipsos I&O 2024). Aan de andere kant ervaren mensen met wisselende inkomens, complexe gezinssituaties of multi-problematiek het systeem vaak als onbegrijpelijk en weinig ondersteunend (bron: interviews met burgers). Illustratief is bijvoorbeeld dat mensen over het algemeen best tevreden zijn over de manier waarop toeslagen hun terugvordering heeft afgehandeld. Als we deze tevredenheid uitsplitsen naar hoe groot de gevolgen van de terugbetaling waren voor iemands financiële situatie, zien we echter duidelijke verschillen ontstaan. Mensen voor wie de financiële gevolgen (heel) groot waren, zijn doorgaans ontevreden over de afhandeling, waar mensen voor wie de financiële gevolgen (heel) klein waren doorgaans tevreden zijn over de afhandeling (zie Figuur 1).

Figuur 1 Tevredenheid over de manier waarop Dienst Toeslagen terugbetaling heeft afgehandeld, uitgesplitst naar grootte van de gevolgen van de terugbetaling



Bron: Ipsos I&O, 2025 (data Toeslagenmonitor 2024), bewerking door Panteia, Universiteit Leiden en Behavior Change Group, 2026

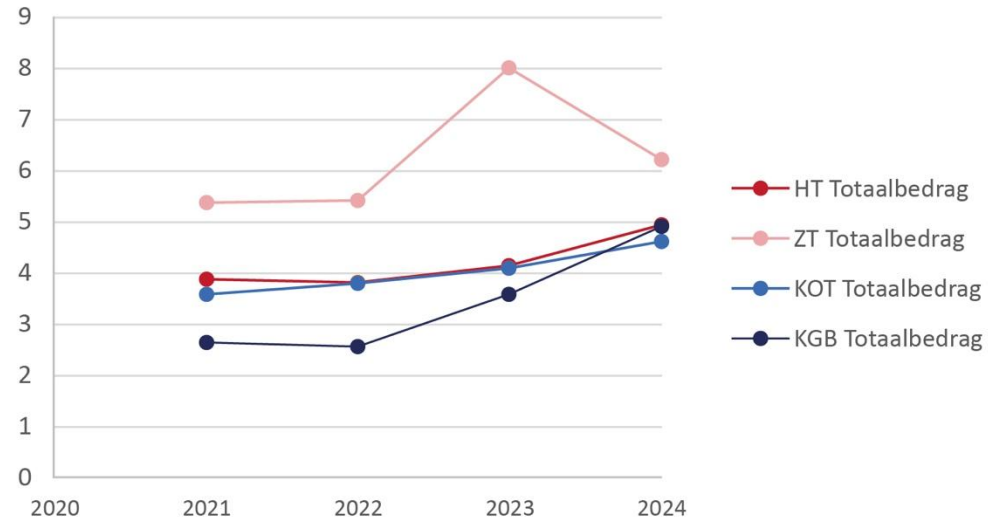
Trends en ontwikkelingen in (prestatie)indicatoren en brede context
We beginnen met een overzicht van de omvang en ontwikkeling van het toeslagenstelsel in de periode 2021-2024. Deze cijfers zijn relevant voor het duiden van de rest van de bevindingen. De nadruk ligt op aantallen ontvangers, uitgekeerde bedragen, niet-gebruik, prestatie-indicatoren gericht op de uitvoering. Daarbij kijken we, waar mogelijk, specifiek naar kwetsbare groepen. Vervolgens schetsen we enkele brede ontwikkelingen die de context schetsen waartegen deze cijfermatige ontwikkelingen zich afspeelden. Gezamenlijk geven deze inzichten antwoord op de deelvraag: *Hoe heeft de omvang van toeslagen en verschillende prestatie-indicatoren zich ontwikkeld?*

1.4.4 Uitgekeerde bedragen en aantallen gebruikers naar toeslag

Het totaalbedrag aan uitgekeerde toeslagen steeg van € 15,5 miljard in 2021 tot € 20,7 miljard in 2024, verdeeld over vier regelingen: zorgtoeslag, huurtoeslag, kindgebonden budget en kinderopvangtoeslag. Het aantal uitgekeerde toeslagen steeg in dezelfde periode van 7,9 miljoen naar 8,3 miljoen[1]. Belangrijk om op te merken dat voor alle cijfers over (recht op en omvang van) toeslagen in 2024 geldt dat deze gebaseerd zijn op toegekende toeslagen in juli 2025 (definitief waar beschikbaar, anders voorlopige beschikkingen van meer dan €0) en nog kunnen wijzigen als voorlopige beschikkingen definitief worden.

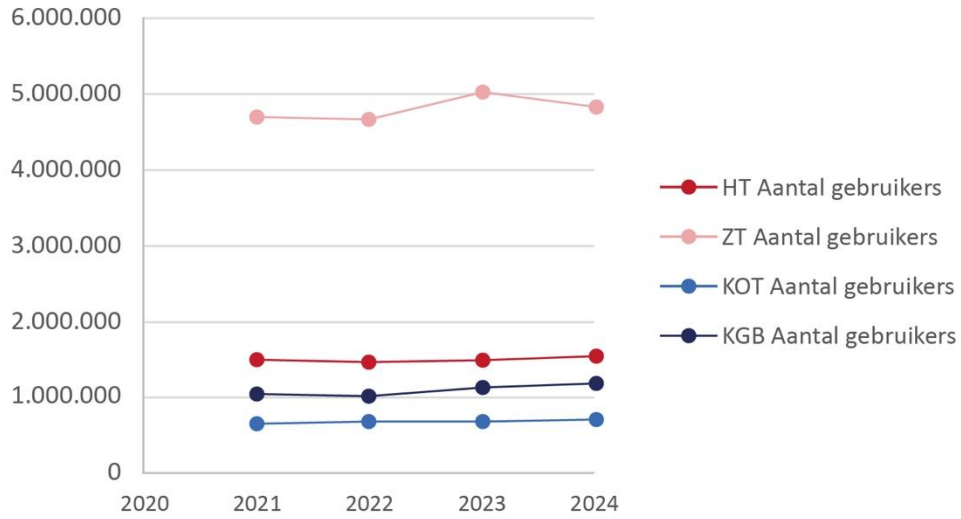
[1] Op basis van door Dienst Toeslagen met het onderzoeksteam gedeelde data, juli 2025.

Figuur 2 Totaalbedrag uitgekeerde toeslagen, uitgesplitst naar toeslag, 2021-2024 (in euro's, x 1 miljard euro)



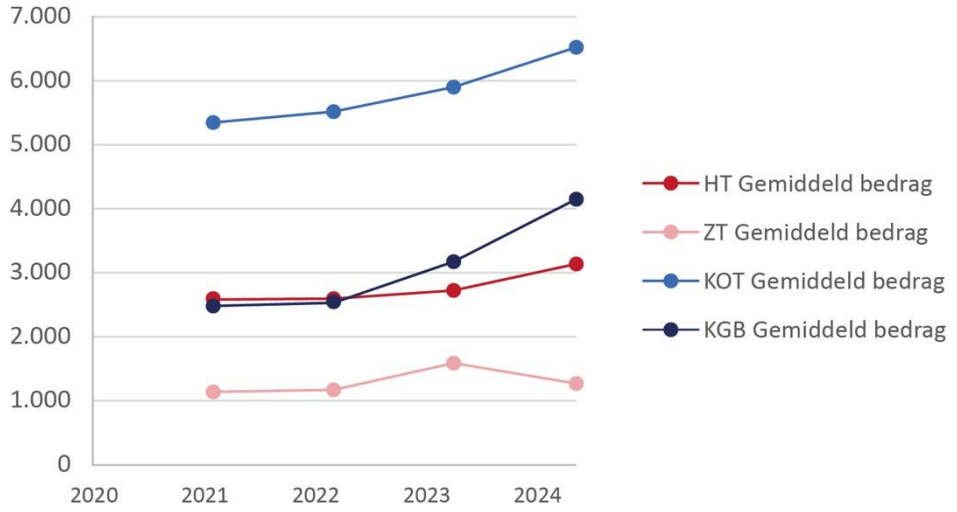
Bron: Dienst Toeslagen, bewerking door Panteia, Universiteit Leiden en Behavior Change Group, 2026 Data over 2024 is nog niet definitief.

Figuur 3 Gebruikers van toeslagen, uitgesplitst naar toeslag, 2021-2024 (in aantallen)



Bron: Dienst Toeslagen, bewerking door Panteia, Universiteit Leiden en Behavior Change Group, 2026 Data over 2024 is nog niet definitief.

Figuur 4 Gemiddelde bedrag aan toegekende toeslag, uitgesplitst naar toeslag, 2021-2024 (in euro's)



Bron: Dienst Toeslagen, bewerking door Panteia, Universiteit Leiden en Behavior Change Group, 2026 Data over 2024 is nog niet definitief.

Voor de **zorgtoeslag** was het aantal ontvangers met 4,8 miljoen redelijk constant (zie Figuur 3). Het gemiddelde uitgekeerde bedrag steeg van € 1.146 in 2021 naar € 1.291 in 2024 (zie Figuur 4). Het totaal uitgekeerde bedrag steeg in die periode van € 5,3 miljard naar € 6,2 miljard. In 2023 was er een uitschieter naar € 7,9 miljard door een eenmalige verhoging ter compensatie van gestegen levenskosten[2] (zie Figuur 2). Niet-gebruik was in 2021 ongeveer 11,8% (ongeveer 596 duizend rechthebbenden; totaalbedrag ongeveer € 515 miljoen) (Panteia & Universiteit Leiden, 2025).

Bij **huurtoeslag** steeg het aantal ontvangers licht van 1,5 miljoen in 2021 naar 1,6 miljoen in 2024 (zie Figuur 3). Het gemiddelde bedrag per ontvanger steeg van € 2.584 in 2021 naar € 3.139 in 2024 (zie Figuur 4). Het totaal uitgekeerde bedrag steeg in dezelfde periode van € 3,9 miljard naar € 4,9 miljard[3] (zie Figuur 2). Niet-gebruik voor huurtoeslag was in 2021 naar schatting 11% (ongeveer 174 duizend rechthebbenden; totaalbedrag ongeveer € 474 miljoen) (Panteia & Universiteit Leiden, 2025).

Het **kindgebonden** budget zag een stijging van 1,1 miljoen ontvangers in 2021 naar 1,2 miljoen ontvangers in 2024 (zie Figuur 3). Het gemiddeld bedrag groeide in die periode van € 2.475 in naar € 4.147 in 2024 (zie Figuur 4). Het totaal uitgekeerde bedrag steeg van € 2,6 miljard naar € 4,9 miljard[4] (zie Figuur 2). Niet-gebruik in 2021 werd geschat op 8% (ongeveer 100 duizend rechthebbenden; totaalbedrag € 164 mln) (Panteia & Universiteit Leiden, 2025).

Voor de **kinderopvangtoeslag** steeg het aantal ontvangers van 665 duizend in 2021 naar 710 duizend in 2024 (zie Figuur 3). Het gemiddelde bedrag per ontvanger nam toe van € 5.360 tot € 6.509 (zie Figuur 4). Het totaalbedrag steeg van € 3,6 miljard naar € 4,6 miljard[5] (zie Figuur 2). De sterke toename hing samen met het gebruik van deze toeslag voor koopkrachtbeleid.

[2] Op basis van door Dienst Toeslagen met het onderzoeksteam gedeelde data, juli 2025.
[3] Op basis van door Dienst Toeslagen met het onderzoeksteam gedeelde data, juli 2025.
[4] Op basis van door Dienst Toeslagen met het onderzoeksteam gedeelde data, juli 2025.
[5] Op basis van door Dienst Toeslagen met het onderzoeksteam gedeelde data, juli 2025.

Het geschatte niet-gebruik lag in 2021 op 3,4% (14 duizend rechthebbenden; totaalbedrag onbekend) (Panteia & Universiteit Leiden, 2025).

1.4.5 Prestatie-indicatoren gericht op de uitvoering

We gaan in op prestatie-indicatoren over de uitvoering en dienstverlening van Dienst Toeslagen, voor zover hierover (betrouwbare) cijfers beschikbaar zijn. Achtereenvolgens behandelen we: binnenkomende vragen van burgers, de tijdigheid van het uitbetalen van toeslagen en de zekerheid over toeslagen, terugvorderingen en ten slotte klachten, bezwaren en beroepen. We gaan in meer detail in op deze indicatoren in Hoofdstuk 3.

Vragen van burgers
Het aantal vragen van burgers aan Dienst Toeslagen (via de Belastingtelefoon) laat in de periode 2021-2024 een dalende trend zien, terwijl het aantal toeslagontvangers in dezelfde periode is toegenomen[6]. Het totale aantal vragen van burgers over toeslagen daalde tussen 2021 en 2024 zeer sterk, van ruim 71.000 naar bijna 49.000. Ook het aantal burgers met ten minste één vraag nam af, van bijna 60.000 in 2021 naar ruim 43.000 in 2024. De verdeling van het aantal vragen per burger per jaar verschuift in 2021-2024 licht richting minder vragen per burger.

Tijdigheid uitbetaling toeslagen
De tijdigheid van de uitbetaling van toeslagen is een consistent sterk punt in de uitvoering. Het percentage toeslagen dat tijdig wordt uitbetaald ligt in de periode 2021-2024 structureel rond 99,9%; burgers ontvangen hun voorschot doorgaans zonder vertraging.

Tijdigheid over zekerheid toekenning toeslagen
De snelheid waarmee burgers zekerheid krijgen over hun definitieve toeslag lag in 2024 weer op het niveau van 2021. In beide jaren werd voor 93% van de toeslagontvangers de definitieve toeslag uiterlijk binnen één jaar na afloop van het toeslagjaar vastgesteld. Tussentijds was er sprake van een kleine afname: het aandeel daalde naar 91% in 2022, waarna het opliep naar 92% in 2023 en terugkeerde naar 93% in 2024.

Terugvorderingen
In de periode 2021-2024 lijkt, kijkend naar alle toeslagsoorten, het aandeel hoge terugvorderingen niet te zijn afgenomen. Het aandeel definitief toegekende toeslagen dat *niet* leidt tot een terug te betalen bedrag groter dan € 500 in deze periode is namelijk afgenomen. In 2024 bedroeg het aandeel definitieve toekenningen dat niet leidt tot grote terugvorderingen 92,9%, en werd de door Dienst Toeslagen gestelde streefwaarde van 94% niet behaald. Al met al laten de cijfers zien dat een deel van de burgers nog steeds te maken krijgt met (grote) terugvorderingen, en dat het terugdringen daarvan een belangrijk aandachtspunt blijft.

Vragen van burgers met terugvorderingen
Het aantal burgers met een terugvordering dat een klantvraag had, daalde sterk tussen 2021 en 2022 en nam daarna geleidelijk weer toe tot 2024. Per saldo ligt het aantal in 2024 lager dan in 2021: van ruim 9.200 burgers in 2021 naar ruim 7.000 in 2024. Ook binnen deze groep is een lichte verschuiving zichtbaar richting minder vragen per burger per jaar.

[6] De cijfers met betrekking tot burgers met vragen hebben betrekking op vragen van burgers die binnenkwamen bij de BelastingTelefoon en vervolgens intern zijn omgezet naar een werkitem. De vragen zijn op basis van datum van het aanmaken van een werkitem naar aanleiding van de binnengekomen vraag ingedeeld in een jaar. Vragen die direct konden worden beantwoord (en niet zijn omgezet naar een werkitem) zijn niet opgenomen in deze cijfers. Daarnaast bevatten de gepresenteerde cijfers niet de vragen die via andere wegen dat via de BelastingTelefoon binnenkwamen, bijvoorbeeld bij Toeslagenservicepunten; hiervan zijn geen gegevens beschikbaar.

Klachten
Het aantal klachten steeg in 2022 en 2023 ten opzichte van 2021, maar daalde daarna sterk. In 2024 waren er in totaal 1.560 klachten. Hiermee kwam het aantal klachten in 2024 weer op het niveau van 2021. De afhandeling van klachten over toeslagen laat in 2021-2024 ook een licht positieve trend zien. In 2021 werd 96% van de klachten binnen de Awb-termijn[7] afgehandeld; in 2024 was dit aandeel 99%.

Bezwaren en beroepen
Het aantal bezwaren daalde in 2021-2024 gestaag, van 27.600 in 2021 naar 17.000 in 2024. Het aantal bezwaren met betrekking tot invorderingen laat in deze periode echter een negatieve ontwikkeling zien en is in deze periode zelfs ruim verdubbeld: van 2.693 in 2021 naar 5.602 in 2024. De afhandeling van bezwaren fluctueerde; na een terugval in 2022 en 2023 werd in 2024 weer 97% van de bezwaren binnen de Awb-termijn afgehandeld (tegen 91% in 2021).

Niet-gebruik
Het verminderen van niet-gebruik van toeslagen is een belangrijke doelstelling van Dienst Toeslagen, zoals opgenomen in de jaarplannen van de organisatie voor 2024 en 2025. Schattingen wijzen erop dat in 2021 ruim € 1 miljard aan toeslagen is blijven liggen, vooral onder zelfstandigen en gepensioneerden (Panteia & Universiteit Leiden, 2025). Dit betekent dat een aanzienlijk aantal rechthebbenden geen toeslag ontvangt (zorgtoeslag: 595.826; 11,8%; huurtoeslag: 173.832; 11%; kindgebonden budget: 100.473; 8%; kinderopvangtoeslag: 13.908; 3,4%).

Nieuwe cijfers voor 2022-2023 zijn nog in ontwikkeling; de eerste niet-gebruik monitor voor 2021 is recent opgeleverd (Panteia & Universiteit Leiden, 2025). Op basis van deze monitor en aanvullend CPB-onderzoek blijkt dat niet-gebruik vooral voorkomt in groepen met wisselende of onzekere inkomens, waaronder veel zzp'ers. Ook ouderen behoren tot de groepen die relatief vaak geen toeslagen aanvragen terwijl zij er wel recht op hebben. Verder komt niet-gebruik bovengemiddeld voor onder private huurders en paren zonder kinderen. Daarnaast laat de monitor zien dat niet-gebruik zich vaak opstapelt: burgers die één toeslag niet aanvragen, laten regelmatig ook andere toeslagen liggen. Dit vergroot de financiële kwetsbaarheid van deze groepen, omdat zij meerdere vormen van inkomensondersteuning mislopen.

1.4.6 Kwetsbare doelgroepen

In het huidige onderzoek staat burgerperspectief centraal, met speciale aandacht voor kwetsbare groepen. Dienst Toeslagen identificeert verschillende groepen die kwetsbaar zijn in het toeslagenstelsel. Deze kwetsbaarheid heeft uiteenlopende oorzaken. Voor sommigen gaat het om toegankelijkheidsproblemen: mensen met beperkte taalvaardigheid of digitale vaardigheden kunnen moeite hebben met het begrijpen en doorlopen van de aanvraagprocedures. Voor anderen, zoals zelfstandigen, ligt de kwetsbaarheid vooral in de voorspelbaarheid: wisselende inkomens maken het lastig in te schatten of zij recht hebben op toeslag en vergroten het risico op terugvorderingen. Daarnaast zijn er groepen die door specifieke omstandigheden kwetsbaar zijn, zoals mensen met schulden of ingrijpende levensgebeurtenissen. Hun ervaringen zijn een belangrijke graadmeter voor de menselijke maat in beleid en uitvoering.

[7] In de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is opgenomen dat een klacht binnen 6 weken na ontvangst van de klacht moet zijn afgehandeld. De Awb biedt de mogelijkheid deze termijn met maximaal 4 weken te verlengen

Recente inzichten uit onderzoek naar kwetsbaarheid binnen overheidsdienstverlening laten zien dat ‘DE kwetsbare burger’ niet bestaat. Kwetsbaarheid is geen eigenschap van een vaste groep, maar ontstaat door een opeenstapeling van factoren die elkaar kunnen versterken (Bugter & Swaak, 2023). Deze factoren kunnen economisch van aard zijn, sociaal of gezondheidsgerelateerd, samenhangen met gezinssituaties, of voortkomen uit beperkte basisvaardigheden. Sommige factoren zijn tijdelijk, bijvoorbeeld door een levensgebeurtenis, terwijl andere langdurig of structureel zijn. Belangrijk is dat kwetsbaarheid niet alleen voortkomt uit persoonlijke omstandigheden, maar ook kan ontstaan in de interactie met de overheid. Elementen als doenvermogen, de balans tussen draagkracht en draaglast, de beschikbaarheid van steun en de mate waarin burgers regels en procedures begrijpen, bepalen in hoge mate hoe zij hun weg vinden in het toeslagenstelsel. Hierdoor kunnen ook burgers die over het algemeen niet tot “kwetsbare groepen” behoren — zoals mensen met wisselende inkomens of beperkte tijd — toch belemmeringen ervaren bij het aanvragen of wijzigen van toeslagen en bij het voorkomen van terugvorderingen.

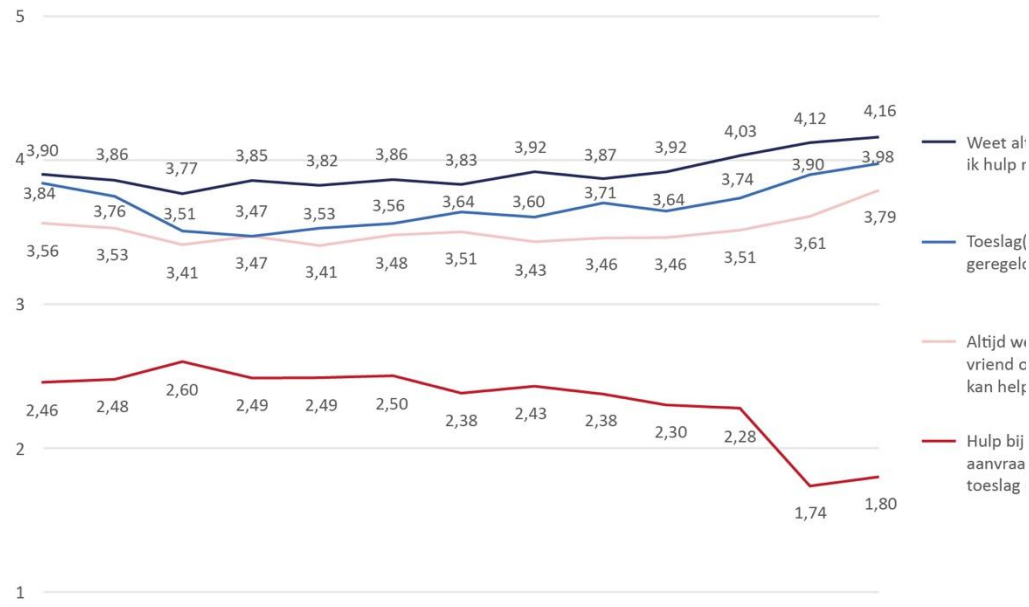
Deze bredere kijk op kwetsbaarheid helpt om de uiteenlopende ervaringen van toeslaggerechtigden beter te begrijpen. Ze maakt zichtbaar waarom sommige groepen structureel meer moeite hebben met het gebruik van het stelsel, terwijl anderen vooral incidentele belemmeringen ervaren. Deze verschillende vormen van kwetsbaarheid vertalen zich in de praktijk ook naar verschillen in de mate waarin burgers ondersteuning nodig hebben bij het aanvragen, wijzigen en begrijpen van toeslagen. Hieronder gaan we in op hoe de behoefte aan hulp bij (het regelen van) toeslagen zich in de afgelopen jaren heeft ontwikkeld.

Hulp bij toeslagen

Mate van hulp bij nieuwe aanvraag toeslag
Het percentage burgers dat hulp heeft gehad bij het aanvragen van toeslag schommelt sterk over de jaren, omdat per jaar slechts een klein percentage respondenten de afgelopen 12 maanden een nieuwe toeslag heeft aangevraagd. In 2024 heeft 9% (n=43) van de respondenten een nieuwe toeslag aangevraagd. Sinds 2022 is het percentage toeslaggerechtigden dat hulp heeft gehad bij het aanvragen van een nieuwe toeslag echter duidelijk gedaald (DESAN 2024). Zo geeft in 2024 85% aan geen hulp te hebben gehad bij het aanvragen van een toeslag (DESAN 2024), een duidelijke stijging ten opzichte van enkele jaren geleden. Daarnaast blijkt uit de Toeslagenmonitor dat het aanvragen van de toeslag het merendeel van de burgers (80%) geen moeite of slechts enige moeite kostte. Aanvragen ging in de meeste gevallen (83%) in één keer goed. Een minderheid van de aanvragers had veel moeite met het doen van de aanvraag (12%) of lukte het niet om in één keer de aanvraag goed te doen (7%; Ipsos I&O 2024). Het merendeel van de mensen regelt de toeslagaanvraag zelfstandig.

Mate van hulp bij het wijzigen van toeslag
Het percentage burgers dat hulp heeft gehad bij het wijzigen van een toeslag schommelt minder sterk over de jaren dan dat bij het aanvragen van een nieuwe toeslag, omdat het percentage respondenten dat de afgelopen 12 maanden een wijziging heeft doorgegeven groter is. In 2024 heeft 35% (n = 398) een wijziging doorgegeven. Het percentage toeslaggerechtigden dat hulp krijgt bij het wijzigen van een toeslag, nam tussen 2019 en 2020 sterk toe, maar daalde daarna weer. Tussen 2023 en 2024 is dit percentage relatief stabiel gebleven. Het aandeel dat geen hulp heeft gehad bij het wijzigen van toeslag ligt op 83% in 2024 (DESAN 2024).

Figuur 5 Mate van zelfredzaamheid van toeslaggerechtigden (in score 1-5)



Bron: DESAN, 2024 (Belevingsmonitor 2024)

Wat wel een opvallende verandering is, is dat de gemiddelde behoefte aan hulp bij het aanvragen of wijzigen van toeslagen sinds 2019 sterk is gedaald en in 2023–2024 op een laag en stabiel niveau ligt (zie Figuur 5; DESAN 2024). Dit wijst op een groeiende zelfredzaamheid, al vraagt nog steeds ongeveer 15% hulp bij aanvragen en/of wijzigingen.

De cijfers laten wel zien dat een deel van de toeslaggerechtigden hulp nodig heeft bij het begrijpen van brieven of het regelen van zaken online. In 2024 gaf circa 2% aan “heel vaak” hulp nodig te hebben bij het lezen van schriftelijke informatie, en nog eens ruim 1% bij digitale handelingen. Daarnaast zegt ongeveer 12% soms hulp nodig te hebben bij het lezen van brieven en 13% bij online regelen. Deze percentages zijn stabiel over de tijd, wat erop wijst dat de digitale kloof en beperkte taalvaardigheid hardnekkige problemen blijven (DESAN 2024).

Er zijn in Nederland duidelijke verschillen in basisvaardigheden tussen groepen burgers. Lage taalvaardigheid komt vaker voor bij volwassenen met een lagere sociaaleconomische positie, en de gemiddelde taalvaardigheid neemt vanaf ongeveer 55-jarige leeftijd geleidelijk af (Buisman et al. 2024). Moeite met lezen, schrijven en digitale communicatie komt bovendien in grote omvang voor: naar schatting hebben ongeveer drie miljoen volwassenen in Nederland beperkte basisvaardigheden (Stichting Lezen & Schrijven 2026). Binnen de context van belasting- en toeslagprocessen blijkt dat laaggeletterde burgers in het bijzonder problemen ervaren met het begrijpen van schriftelijke informatie en het doorlopen van digitale stappen, wat hun mogelijkheden om zelfstandig zaken te regelen kan beperken (Belastingdienst 2024b). Daarnaast spelen ook psychologische en relationele factoren een rol. Gevoelens van onzekerheid over het eigen begrip van regels, zorgen over mogelijke terugvorderingen en wantrouwen richting de overheid komen regelmatig voor, en kunnen ertoe bijdragen dat sommige burgers afzien van het aanvragen van toeslagen, ook wanneer zij daar wel recht op hebben (Simonse et al. 2023). Het blijft dan ook belangrijk om aandacht te houden voor hoe maatregelen binnen het toeslagenstelsel uitpakken voor kwetsbare doelgroepen.

1.4.7 Belangrijke ontwikkelingen in bredere context

De cijfers over aantallen, bedragen en niet-gebruik geven inzicht in de trends binnen het toeslagenstelsel. Deze trends moeten echter worden geplaatst tegen een bredere maatschappelijke en beleidsmatige achtergrond. In de periode 2021-2024 vonden verschillende grote gebeurtenissen plaats die invloed kunnen hebben gehad op het stelsel, de aantrekkelijkheid van dienst toeslagen als werkgever, de uitvoering(scapaciteit), en de ervaringen van burgers. Denk bijvoorbeeld aan de nasleep van de toeslagenaffaire en de hersteloperatie, de COVID 19 pandemie en de energiecrisis. In dezelfde verslagperiode vonden meerdere verkiezingen en kabinetswisselingen plaats, waardoor grote beleidskeuzes en stelselwijzigingen vaak beperkt bleven en de nadruk lag op de voortzetting van lopende programma's. Een ander belangrijk extern aspect is de krapte op de arbeidsmarkt.

Intern loopt een proces van ontvlechting van Dienst Toeslagen en de Belastingdienst. Dit betekent ook dat in de evaluatieperiode gewerkt werd aan een nieuwe organisatiestructuur en het formuleren van een eigen missie en strategie op het gebied van interactie met burgers, invorderingen en handhaving. De ontvlechting is nog niet volledig afgerond; en zal dat mogelijk ook nooit volledig zijn. Dienst Toeslagen is dan ook nog afhankelijk van de informatievoorzienings(IV)-processen binnen de Belastingdienst. Decennia van achterstallig onderhoud zijn van grote invloed op de flexibiliteit (werken aan een nieuw stelsel) en capaciteit (voldoen aan informatieverzoeken).

Tegelijkertijd is, zoals we zagen, de omvang van toeslagen, met name de huurtoeslag en kinderopvangtoeslag, toegenomen, wat de financiële belangen van zowel burgers als het Rijk aanzienlijk heeft vergroot. Daar komt bij dat hogere toeslagbedragen de kans op hoge terugvorderingen vergroten, en juist terugvorderingen zijn een belangrijke factor in hoe burgers het stelsel ervaren. De groei hangt vooral samen met opeenvolgende beleidsmaatregelen gericht op inkomensondersteuning en koopkracht, zoals verhogingen van de zorgtoeslag, uitbreidingen van het kindgebonden budget en aanpassingen in de huurtoeslag. Hierdoor steeg het gemiddelde toeslagbedrag per ontvanger sterker dan het aantal ontvangers zelf. Tegelijkertijd zijn bepaalde normbedragen en drempels binnen het stelsel - zoals het criterium voor wat als een 'hoge terugvordering' geldt - in dezelfde periode niet aangepast aan inkomens of prijsontwikkelingen, waardoor delen van het stelsel feitelijk constant zijn gebleven terwijl de bedragen waarop zij betrekking hebben sterk veranderden.

Daarnaast is het belangrijk te onderkennen dat de Dienst Toeslagen als losstaande organisatie, haar beleid en de beschikbaarheid van data zelf nog in ontwikkeling zijn, waardoor harde cijfers vaak ontbreken. Dit belemmert het lerend vermogen, beleidsontwikkeling en de benutting van kansen. Hoewel over veel van deze thema's weinig harde cijfers beschikbaar zijn, zijn ze essentieel voor een goed begrip van de trends in het toeslagenstelsel en de gevolgen voor de ervaringen van burgers. Voor veel onderwerpen is het dan ook lastig om de effecten eenduidig vast te stellen.

Deze langjarige financiële en beleidsmatige ontwikkelingen vormen een essentieel kader voor het interpreteren van de trends binnen de onderzoeksperiode. Ze laten zien dat veranderingen in aantallen, bedragen en terugvorderingen niet alleen voortkomen uit uitvoering of gedrag van burgers, maar ook sterk samenhangen met beleidskeuzes die over meerdere jaren zijn opgebouwd en de context waarin dit is gebeurd.

1.5 Ontwikkelingen in uitvoeringsprocessen en dienstverlening en hun gevolgen

Dienst Toeslagen zette in de periode 2021-2024 verschillende maatregelen in gang die het verbeteren van de burgerbeleving (mede) tot doel hadden. In Hoofdstuk 2 gaan we dieper in op de inhoud van deze maatregelen. Op basis van het beleidskader en conform de systematiek van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) ordenden we deze maatregelen in vijf subonderwerpen:

- Voorkomen en verlagen van (hoge) terugvorderingen;
- Invorderingsproces doenlijker en menselijker maken;
- Terugdringen van niet-gebruik van toeslagen;
- Verbeteringen in dienstverlening en communicatie;
- Verbeteringen in beleid en uitvoering

We gebruiken in dit onderzoek verschillende bronnen – te weten literatuur, data-analyse, enquête onder intermediairs en baliemedewerkers, focusgroepen met intermediairs en gesprekken met burgers – om de effecten van deze maatregelen duiden. In Hoofdstuk 3 gaan we dieper in op deze bevindingen. Gezamenlijk geven deze inzichten antwoord op de volgende deelvragen:

- *Welke veranderingen/belangrijkste ontwikkelingen zijn ingezet in de uitvoeringsprocessen en dienstverlening in de periode 2021-2024 en hoe hebben deze bijgedragen aan de beleving van de burger?*
- *Welke wijzigingen in uitvoering en dienstverlening in de onderzoeksperiode zijn effectief en doelmatig gebleken in het verbeteren van de burgerbeleving?*
- *Wat heeft de burger gemerkt van de (belangrijkste) veranderingen in de uitvoeringsprocessen en dienstverlening in de periode 2021-2024?*
- *Wat was het effect van deze veranderingen op de beleving van de burger met de uitvoeringsprocessen en dienstverlening?*

De in het rapport gepresenteerde lijst met maatregelen is vermoedelijk niet volledig. We hebben vanuit diverse bronnen overzichten verzameld, maar een overkoepelend overzicht is niet voorradig. Bovendien is er vaak sprake van een graduele invoering met een pilot, een voorzichtige uitrol en een volledige uitrol. Hoewel de focus van dit onderzoek ligt op de periode 2021-2024, is een aantal van de maatregelen uit deze periode uiteindelijk in 2025 verder gebracht. We gaan in bij het bespreken van de maatregelen daarom uit van de stand van zaken zoals gecommuniceerd in de Stand van zaken Dienst Toeslagen-brief uit december 2025.

Een andere belangrijke kanttekening is dat op basis van dit onderzoek voor de meeste maatregelen geen causaal verband kan worden vastgesteld tussen de maatregel en de effecten in termen van gewenste outcome of impact. Dit is overigens niet uitzonderlijk: in evaluaties van complexe beleidsmaatregelen is het in het algemeen moeilijk om causale effecten eenduidig vast te stellen, omdat meerdere interventies gelijktijdig plaatsvinden en externe factoren een rol spelen. Maar: op basis van cijfers en onderzoeken kunnen uitkomsten van sommige maatregelen wel aannemelijk worden gemaakt. Daardoor kan plausibel worden gemaakt dat bepaalde maatregelen bijdragen aan verbeteringen in de burgerbeleving, ook al ontbreken formele effectmetingen of causale bewijsvoering.

1.5.1 Voorkomen en verlagen van (hoge) terugvorderingen

Voor diverse maatregelen die zijn ingezet om (hoge) terugvorderingen te voorkomen en verlagen, zijn afzonderlijke resultaatmetingen beschikbaar, maar een samenhangend raamwerk om hun totale effect op terugvorderingen systematisch te duiden, ontbreekt nog. Hierdoor zijn effecten vaak vooral zichtbaar op het niveau van specifieke interventies of deelpopulaties, terwijl de doorwerking naar het totaalbeeld beperkt inzichtelijk is.

Loslaten van gekoppelde uren bij kinderopvangtoeslag
De koppeling tussen gewerkte uren en het recht op kinderopvangtoeslag is met ingang van 2023 losgelaten. Ouders hoeven niet langer exact op te geven hoeveel uren zij per maand werken om aanspraak te maken op toeslag. Uit de enquête onder intermediairs en baliemedewerkers en uit de focusgroepen blijkt dat het loslaten van de koppeling van uren bij de kinderopvangtoeslag door beide groepen hoog gewaardeerd wordt als maatregel om terugvorderingen terug te dringen. In de enquête noemt een groot deel van de respondenten dat deze maatregel bijdraagt aan het verminderen van het aantal terugvorderingen (70%, n = 67), het vergroten van de correctheid van het toeslagbedrag (63%, n = 67) en het beperken van hoge terugvorderingen (57%, n = 67). Harde effectcijfers ontbreken, maar het subjectieve effectbeeld is consistent positief. Dit beeld wordt bevestigd in de focusgroep: de maatregel wordt daar eveneens in hoge mate gezien als bijdragend aan het verminderen van (hoge) terugvorderingen bij ouders. De bekendheid is lager dan bij sommige andere maatregelen.

Actuele verwerking van wijzigingen
Dienst Toeslagen signaleert actief mogelijke afwijkingen in gegevens die kunnen leiden tot terugvorderingen, zoals verschillen in inkomen, opvanguren, opvangsoort of opvanglocatie. Deze signalen vormen de basis voor de attenderingsacties: burgers ontvangen een brief of bericht met de vraag hun gegevens te controleren en – indien nodig – te wijzigen. In totaal zijn in 2022–2024 ruim 680.000 burgers geattendeerd via de Inkomensactie en Eerder Signaleren. De respons lag tussen de 24% en 28%, meestal in de vorm van het doorgeven van een inkomenswijziging. Onder de ruim 80.000 ondernemers die werden geattendeerd op een gewijzigd inkomen was de respons met 3% veel lager. Bij burgers lijkt de attenderingsactie te leiden tot lagere terugvorderingen. Tegelijkertijd reageert een substantieel deel van de doelgroep níet, waardoor muteren noodzakelijk is om afwijkingen toch te corrigeren. In de opschaling *Muteren op inkomen* wijzigde 20% van de burgers zelf hun gegevens, terwijl Toeslagen de mutatie bij 72% van de burgers uitvoerde (in totaal 12.498 mutaties, 13.095 beschikkingen). Het effect van muteren op het daadwerkelijk voorkomen van terugvorderingen is nog niet vastgesteld, maar de werkwijze voorkomt wel dat onjuiste gegevens blijven doorlopen.

Generiek notificeren
Generieke notificaties zijn in 2024 en 2025 ingezet om mensen erop te attenderen dat zij regelmatig hun gegevens moeten controleren en – als er wijzigingen zijn – deze door te geven. Hierover ontvangen mensen op gezette tijden een bericht in de App Toeslagen. In 2024 betrof het ongeveer 4.000 mensen, met een respons van 2,5% voor doorgegeven inkomenswijzigingen en 2,4% voor wijzigingen in kinderopvanggegevens (bron: Generieke Effect Monitor). In 2025 werden 919.789 mensen genotificeerd; 0,6% zette de toeslag stop, 2,9% gaf kinderopvanggegevens door, 0,9% meldde een huurwijziging, 3,3% een inkomenswijziging en 0,5% vroeg een toeslag aan. Per persoon zijn de effecten beperkt, maar door de grote omvang van de populatie worden relatief veel burgers bereikt. Uit de gegevens blijkt er samenhang tussen notificatie en het doorgegeven van wijzigingen, en tussen wijzigingen doorgeven en lagere terugvorderingen, maar er kan geen direct causaal verband worden vastgesteld.

Pre-attenderen
Middels pre-attendering werden in 2023 ongeveer 200.000 mensen benaderd (Bron: Generieke Effect Monitor). De respons lag toen op 19%, waarvan 7,6% een inkomenswijziging doorgaf en 11,4% een wijziging in kinderopvang. In 2025 werd een grotere groep van ongeveer 1,2 miljoen mensen benaderd, met een respons van 7,4% (inkomenswijzigingen 4,2%, kinderopvang 2,7%). Grotere groepen leiden tot lagere responspercentages, maar nog steeds tot een substantieel aantal burgers dat gegevens bijwerkt. Ook hier geldt dat uit de gegevens samenhang blijkt tussen attendering en wijzigingen en tussen wijzigingen en lagere terugvorderingen, maar dat hier geen causaal verband uit kan worden afgeleid.

Publiekscampagne 'Check. Pas aan. En door'
Deze campagne is gericht op burgers gedurende vier weken attenderen op het tijdig controleren en aanpassen van hun gegevens, om zo hoge terugvorderingen te voorkomen. Effectonderzoek van de campagne laat een wisselend beeld zien: kennisniveau en urgentie om wijzigingen op tijd door te geven namen toe, maar er is geen sprake van een structurele toename in wijzigingsgedrag (Dienst Toeslagen 2023b). Tijdens campagneperiodes in 2022-2024 nam het aantal toeslagontvangers dat wijzigingen doorgaf toe. Na campagnes kwam het aantal wijzigingen op een lager (dan eerder) niveau te liggen. Dit impliceert wel dat wijzigingen eerder zijn doorgegeven dan zonder campagne het geval geweest zou zijn – wat logischerwijs een positief effect heeft op aantal en omvang van terugvorderingen. Bovendien is zichtbaar dat toeslagontvangers na campagnes vaker de app Toeslagen downloaden en deze in toenemende mate gebruiken om met name inkomenswijzigingen door te geven. In de enquête geeft een meerderheid van de intermediairs en baliemedewerkers aan dat de campagne bijdraagt aan terugdringen en beperken van (hoge) terugvorderingen (61%, n = 88), het vergroten van de correctheid van het toeslagbedrag (56%, n = 88) en het verminderen van het aantal terugvorderingen (53%, n = 88). De campagne scoort zowel bij intermediairs als baliemedewerkers zeer hoog op bekendheid (89,0%).

App Toeslagen en Mijn Toeslagen
Met de app kunnen burgers hun toeslagen beheren op hun telefoon of tablet. Tot 2024 was in de app uitsluitend de kinderopvangtoeslag zichtbaar. Sinds maart 2024 zijn alle soorten toeslagen in de app te zien. Vooral het doorgeven van veranderingen, zoals een ander inkomen of een nieuwe huurprijs, zou via de app eenvoudiger moeten worden. Het gebruik van de app neemt toe na campagnes, met zichtbare doorwerking op het doorgeven van wijzigingen, vooral inkomenswijzigingen (Belastingdienst/Dienst Toeslagen, UX Lab 2022). Steeds meer mensen kennen de app: van 39% eind 2024 naar 45% in 2025. Uit de enquête onder intermediairs en baliemedewerkers blijkt dat 85% van hen inschat dat maximaal de helft van de burgers die zij ondersteunen de app kent. Onder intermediairs en baliemedewerkers zelf is de bekendheid aanzienlijk hoger: 89% van hen geeft aan de app te kennen. Het aantal gebruikers is enorm gestegen, van 124.000 in 2021 naar 854.000 in 2024. Het is echter niet precies bekend hoeveel mensen de app écht actief gebruiken of voor welke specifieke toeslag zij de app het meest openen. Ook kan de app gebruikt worden door iemand anders dan de persoon die de toeslag krijgt. In 2024 werden er wel twee keer zoveel wijzigingen doorgegeven via de app als het jaar ervoor. Hoewel intermediairs en baliemedewerkers de bijdrage van de app aan een laagdrempelige toeslagenadministratie positief beoordelen, krijgt de app vergeleken met andere interventies de laagste waardering. Interviews met burgers bevestigen dat de app bijdraagt aan laagdrempelige toegang en het voorkomen van fouten. Tegelijkertijd benadrukken enkele intermediairs dat digitaal minder vaardige burgers hier minder van profiteren en dat zij afhankelijk blijven van telefoon en balie.

Daarnaast is ook de online omgeving van Mijn Toeslagen verbeterd. Uit literatuur en interviews blijkt dat gebruikers de vernieuwde omgeving van Mijn Toeslagen als overzichtelijker ervaren. Dit ondersteunt zelfstandig regelen en tijdig muteren. Vernieuwingen in Mijn Toeslagen dragen bovendien bij aan minder verwarring over navigatie en status.

In de enquête wordt de gecombineerde bijdrage van de digitale omgeving en de app aan laagdrempelige toegang tot de toeslagenadministratie en het voorkomen van (hoge) terugvorderingen overwegend positief beoordeeld. Belangrijkste genoemde voordelen zijn eenvoudige toegang tot persoonlijke informatie (59%, n=87) en het gemakkelijk doorgeven van wijzigingen (45%, n=87). Interviews en focusgroepen met intermediairs geven aan dat digitale voorzieningen fouten helpen voorkomen en onverwachte terugvorderingen dempen, doordat wijzigingen laagdrempeliger, vaker en eerder worden doorgegeven. Ook noemen zij dat proactieve communicatie en attendering via digitale kanalen het handelingsperspectief van burgers vergroot. De bekendheid van de app is hoog en de digitale omgeving wordt als verbeterd ervaren, maar structurele causale effectmetingen op burgerbeleving zijn beperkt beschikbaar.

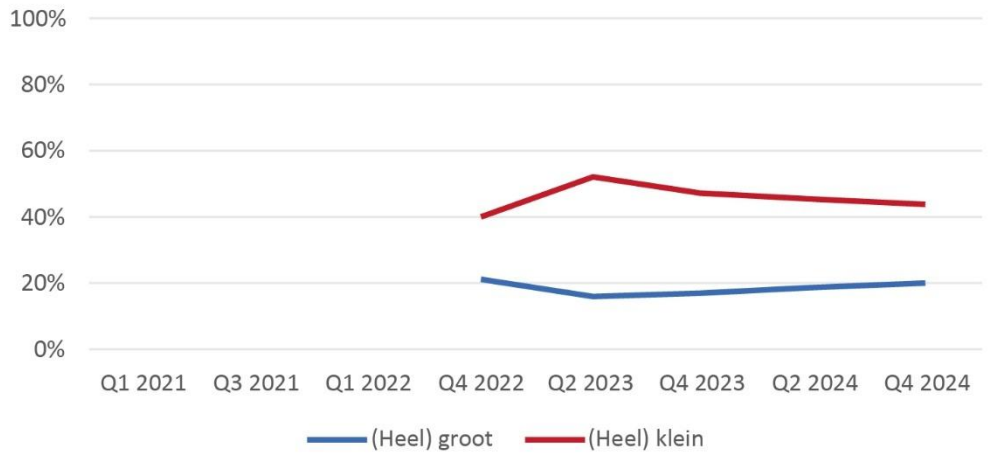
Ondersteuning ondernemers
Via interviews en een gedragsexperiment zijn in 2024 verschillende interventies getest (o.a. een brief, een folder, een folder en een belactie) om te onderzoeken hoe ondernemers beter ondersteund kunnen worden bij het voorkomen van terugvorderingen. In het experiment onder ondernemers met een brief en een folder nam het doorgeven van wijzigingen met 6,1% toe (Dijksterhuis & Van Baaren 2024). Voor 2026 wordt binnen Dienst Toeslagen gewerkt aan een aanpak specifiek gericht op ondernemers.

Werkhervatting en meldplicht
Samenwerking tussen UWV en Toeslagen leidde in 2022 tot een maatregel met een brief en webpagina om burgers te wijzen op hun meldplicht bij werkhervatting. De maatregel rond werkhervatting en meldplicht had geen significant effect op gedrag (Dijksterhuis & Van Baaren 2022).

Tegengaan non-respons
In 2022 werd een gedragsinterventie uitgevoerd, gericht op ouders die kinderopvangtoeslag ontvangen en aanvullende informatie moeten aanleveren. Uit het gedragsonderzoek non-respons bleek dat de aanpassingen aan brief en formulier nauwelijks effect hadden; simpele communicatieve aanpassingen blijken onvoldoende (Dijksterhuis & Van Baaren 2023).

Overkoepelend effect op terugvorderingen
Zoals eerder genoemd, lijkt het aandeel hoge terugvorderingen in de periode 2021-2024 niet te zijn afgenomen. Ook in de beleving van burgers zien we geen duidelijke afname van de impact van (hoge) terugvorderingen. Sinds Q4 2022 wordt in de Toeslagenmonitor gemeten hoe groot de gevolgen van een terugbetaling waren voor de financiële situatie van respondenten. Waar het percentage dossiers met (hele) kleine gevolgen in Q2 2023 tijdelijk stijgt, daalt dit weer richting het einde van de evaluatieperiode (zie Figuur 6).

Figuur 6 Gevolgen van terugbetalingen voor toeslagontvangers, 2021-2024 (in percentages). Antwoord op de vraag 'Hoe groot waren de gevolgen van de terugbetaling voor jouw financiële situatie?'



Bron: Ipsos I&O, 2025 (data Toeslagenmonitor 2024), bewerking door Panteia, Universiteit Leiden en Behavior Change Group, 2026

Negatieve ervaringen met Toeslagen zijn ook aan het eind van de onderzoeksperiode dan ook veelal gerelateerd aan terugbetalingen en de impact ervan op de financiële situatie van toeslagontvangers; een bevinding waar we later in dit hoofdstuk verder op ingaan.

1.5.2 Invorderingsproces doenlijker en menselijker maken

De maatregelen die zijn voorgesteld om het invorderingsproces doenlijker te maken, bevinden zich in verschillende stadia van uitwerking en implementatie. Een deel van de maatregelen is eind 2025 (gedeeltelijk) ingevoerd, maar hiervan is het effect nog niet vast te stellen (Ministerie van Financiën 2025). Veel van de maatregelen moeten nog beleidsmatig worden uitgewerkt of zijn nog niet gerealiseerd, onder andere vanwege de huidige beperkingen in IV-systemen en beschikbare capaciteit. Logischerwijs is er dan ook nog niet bekend of deze maatregelen het invorderingsproces ook doenlijker maken in de beleving van de burger.

Persoonsgerichte invordering

Het streven is de invordering persoonlijker te maken, met een compleet beeld van de situatie van de burger, betere monitoring van ervaringen en meer duidelijk contact. Deze persoonsgerichte benadering is nog niet volledig geïmplementeerd; onderdelen bevinden zich in verschillende fasen van uitwerking en implementatie. De benodigde IV-capaciteit speelt daarbij een rol, maar sommige onderdelen vergen ook tijd om zorgvuldig uit te werken en implementeren. Er wordt onder andere toegewerkt naar integrale klantbehandeling; er loopt momenteel onderzoek waarin de burgerreis wordt opgesteld. Ook wordt er toegewerkt naar één persoonlijke betalingsregeling voor de totale toeslagschuld, waarbij nieuwe vorderingen automatisch worden toegevoegd zodat burgers meer overzicht en grip houden. Dat nieuwe schulden worden meegenomen in lopende regelingen en teruggaven worden verrekend, is gedeeltelijk geïmplementeerd. Burgers kunnen op verzoek meerdere schulden laten samenvoegen tot één betalingsregeling, maar automatische toevoeging van nieuwe vorderingen is door IV-beperkingen nog niet mogelijk. Maatwerksituaties eerder signaleren

zodat persoonlijk contact sneller kan worden ingezet, bevindt zich in de implementatiefase. Daarnaast moet de beleidsmatige uitwerking nog starten van het plan om burgers de mogelijkheid te geven om, onder bepaalde voorwaarden, een verzoek te doen om hun betalingsregeling over een langere periode dan 24 maanden te mogen aflossen. Hetzelfde geldt voor het plan om op verzoek een betaalpauze te kunnen inlassen als die passend is voor de situatie van de burger.

Verbetering communicatie terugbetalen toeslagen
De verbetering van communicatie, zoals duidelijkere brieven en betere online-informatie, bevindt zich in de implementatiefase. 32 Brieven zijn verbeterd en in gebruik genomen. Daarnaast is er een nieuwe landingspagina op toeslagen.nl gepubliceerd waar burgers informatie kunnen vinden over het terugbetalen van toeslagen. Ook is er een infographic over verrekenen gepubliceerd. Uit de beschikbare data en studies zijn nog geen harde conclusies te trekken over de specifieke effecten van deze concrete maatregelen op de burgerbeleving.

Stimuleren om zelf te betalen
Er wordt gewerkt aan maatregelen om burgers te helpen om vrijwillig te betalen via toegankelijke betaalopties, ondersteuning en duidelijk inzicht in hun schuld. De mogelijkheid om ook tijdens de dwangfase alsnog een betalingsregeling af te spreken via de spijtoptantenregeling is vastgesteld, deze trad in werking in januari 2026. Het verbeteren van informatie over verrekening en schuldverloop voor meer grip bevindt zich in de implementatiefase, maar is nog niet volledig uitgerold. De meeste onderdelen van deze set aan maatregelen kunnen echter nog niet worden geïmplementeerd vanwege IV-beperkingen. De invoering van laagdrempelige betaalopties, zoals automatische incasso en QR-betalingen, staat op pauze door afhankelijkheden in de IV-systemen; alleen iDEAL/Wero-betalingen zijn inmiddels mogelijk.

Verbetering persoonlijke betalingsregeling
Aanvullend op de persoonsgerichte invordering wordt gewerkt aan een aantal maatregelen ter verbetering van de persoonlijke betalingsregeling. Het verbeteren van de vindbaarheid en toegankelijkheid van de persoonlijke betalingsregeling bevindt zich in de implementatiefase; een deel van de informatievoorziening, zoals verbeterde online-informatie en aangepaste communicatie, is al opgeleverd. De maatregel dat burgers met vermogen dat niet direct kan worden vrijgemaakt langer kunnen doen over de aflossing treedt in werking in juli 2026. De periodieke herberekening van de betalingscapaciteit tijdens de looptijd van de regeling moet nog beleidsmatig worden uitgewerkt, evenals het meenemen van eenmalige inkomsten zoals erfenissen of schenkingen bij de herberekening van de looptijd. Daarnaast wordt toegewerkt naar een Rijksbrede norm voor het bestaansminimum, waarbij de berekeningswijze wordt uitgewerkt in samenwerking met de andere CRI-partijen en zoveel mogelijk wordt gebaseerd op objectieve en beschikbare gegevens. Deze maatregel is nog niet geïmplementeerd en de monitoring daarvan moet beleidsmatig nog worden uitgewerkt.

Kwijtschelding en bevoegdheid tot matiging
Het plan is dat kwijtschelding wettelijk wordt verankerd, met voorwaarden en een helder eindpunt. Er wordt momenteel gewerkt aan een duidelijke juridische basis voor uitstel en schorsende werking bij bezwaar, maar de beleidsmatige uitwerking is vertraagd door beperkte capaciteit. Het streven is dat de bevoegdheid tot matiging dichter bij medewerkers komt te liggen zodat sneller verlichting kan worden geboden. Deze inrichting van matigingsbevoegdheden is wel gestart, maar nog niet operationeel.

Dwanginvordering als uiterste middel
Er wordt uitgewerkt dat dwanginvordering alleen als uiterste middel en proportioneel wordt ingezet, met betere informatievoorziening en mogelijkheden om alsnog een regeling te treffen. Dit is nog niet geïmplementeerd; op dit moment worden dan ook geen dwanginvorderingen uitgevoerd. Actievere inzet van de belastingdeurwaarder met oog voor persoonlijke omstandigheden en andere stappen binnen de dwanginvordering bevinden zich in beleidsmatige uitwerking. Ambtshalve verrekening met kinderopvangtoeslag met inachtneming van de beslagvrije voet en lopende opvangkosten wordt voorlopig niet uitgewerkt, in afwachting van het nieuwe financieringsstelsel voor kinderopvang. De proportionaliteit van kosten in de dwanginvordering wordt nog onderzocht; de beleidsmatige afronding is in voorbereiding. Het uitsluitend inzetten van dwang wanneer de schuld definitief vaststaat, is vertraagd en pas mogelijk na modernisering van IV-systemen.

Betaalpauze.
Het plan is dat burgers tijdelijk een pauze in de invordering kunnen krijgen tijdens impactvolle gebeurtenissen, met afspraken over vervolgstappen. Deze maatregel bevindt zich in de implementatiefase, maar kan niet volledig worden ingevoerd omdat de huidige IV-systemen dit niet ondersteunen.

Verjaringstermijn niet standaard verlengen.
Het plan is dat verjaring niet langer automatisch wordt gestuit, zodat schulden niet eindeloos blijven doorlopen. De maatregel om de verjaringstermijn niet meer standaard te verlengen - zodat burgers een duidelijk eindpunt van het invorderingsproces krijgen - is nog niet ingevoerd. De implementatie is vertraagd door afhankelijkheid van de huidige IV-systemen, en kan pas na modernisering worden gerealiseerd; intussen wordt onderzocht of het doel ook via een alternatieve route kan worden bereikt. Het informeren van burgers over verjaarde toeslagschulden moet beleidsmatig nog worden uitgewerkt.

Overige maatregelen.
Er zijn daarnaast nog een aantal andere plannen, die zich in verschillende fasen van beleidsmatige uitwerking en implementatie bevinden:

- Verrekening die kan plaatsvinden zonder extra kosten, met behoud van het bestaansminimum is geïmplementeerd.
- De informatie over invorderingsrente is deels aangepast, maar verdere implementatie om deze informatie te verduidelijken is vertraagd door capaciteitsproblemen.
- Het verbeteren van inzicht in het ontstaan en het verloop van terugvorderingen binnen een toeslagjaar en betaalhistorie bevindt zich in de implementatiefase.
- Voor het verrekenen met elk voorschot, ongeacht de toeslagsoort ter voorkoming van ingrijpender invorderingsmaatregelen moet de beleidsmatige uitwerking nog starten.
- Voor maandelijks verrekenen, hetgeen burgers sneller inzicht moet geven en terugvorderingen moet helpen voorkomen, moet de beleidsmatige uitwerking nog starten.
- Het kunnen verrekenen met alle toeslagsoorten en het maandelijks verrekenen moeten beleidsmatig nog worden uitgewerkt.
- Dienst Toeslagen is ook betrokken bij de Clustering Rijksincasso. In deze samenwerking met zeven andere uitvoeringsorganisaties wordt een fundament gelegd voor gezamenlijke dienstverlening, zoals het Vorderingenoverzicht Rijk en de Betalingsregeling Rijk.
- Het voorstel om toeslagschulden preferent te maken wordt niet verder uitgewerkt.

1.5.3 Terugdringen van niet-gebruik van toeslagen

Er wordt gewerkt aan een structurele intensivering van de inspanningen om niet-gebruik terug te dringen, zodat dit duurzaam verankerd raakt in de organisatie. Dit komt tot uiting in onder meer de structurele opname in het jaarplan en in het jaarcontract van de Directie Toeslagen. Deze borging heeft eraan bijgedragen dat eerdere knelpunten, zoals AVG-beperkingen rond attenderen, zijn opgelost. Voor afzonderlijke acties gericht op het verminderen van niet-gebruik zijn metingen uitgevoerd, zoals effectmetingen van attenderingsacties. Wat deze resultaten uiteindelijk betekenen voor het totale niet-gebruik is binnen dit onderzoek niet vast te stellen, omdat een integraal beeld van de totale trend in niet-gebruik nog niet beschikbaar is.

Attenderingsactie zorgtoeslag.
Burgers worden actief geïnformeerd over een mogelijk recht op zorgtoeslag over een eerder toeslagjaar. Deze attenderingsaanpak voor zorgtoeslag laat zien dat gerichte signalering effectief is in het bereiken van burgers die anders geen aanvraag zouden doen. In de pilot werden 20.000 burgers op basis van inkomensgegevens aangeschreven over een mogelijk recht op zorgtoeslag 2022, wat leidde tot een aanzienlijke toename van het aantal aanvragen (Dienst Toeslagen 2023b). In 2025 is deze aanpak opgeschaald: ruim 200.000 burgers zijn actief geattendeerd op een mogelijk recht op zorgtoeslag 2024. Dit resulteerde in ruim 72.000 extra aanvragen (respons 35,1%), meer dan in 2023 (circa 56.000). Door deze extra aanvragen is €53,7 miljoen aan zorgtoeslag uitgekeerd, met een gemiddelde toeslag van €743 per huishouden. De resultaten bevestigen dat attenderen een effectieve manier is om niet-gebruik te verminderen.

Verdere opschaling van dergelijke attenderingsacties is mede afhankelijk van duidelijke wettelijke grondslagen voor het gebruik van gegevens ten behoeve van proactieve dienstverlening en gegevensdeling specifiek voor toeslagen. Deze grondslagen worden momenteel nader uitgewerkt, onder meer in het kader van de wetgeving rondom proactieve dienstverlening. De wijze waarop gegevensstromen juridisch worden vastgelegd, is bepalend voor de wendbaarheid en uitvoerbaarheid van toekomstige attenderingsacties. Dit staat los van de hier beschreven effecten, maar vormt wel een randvoorwaarde voor structurele inbedding.

Overkoepelend effect op niet-gebruik
Uit studies blijkt dat tussen 2018 en 2021 het niet-gebruik van huurtoeslag licht is toegenomen, waar het bij het kindgebonden budget in dezelfde periode juist afnam (Centraal Planbureau 2025; Panteia & Universiteit Leiden 2025). Maar zoals eerder genoemd, zijn cijfers over niet-gebruik vooralsnog beschikbaar tot en met 2021, en kunnen we dus geen conclusies trekken over de ontwikkelingen in niet-gebruik tijdens deze evaluatieperiode.

1.5.4 Verbeteringen in dienstverlening en communicatie

Voor veel maatregelen die in gang zijn gezet om de dienstverlening en communicatie te verbeteren zijn – uit de bronnen die gebruikt zijn in dit onderzoek – geen effecten bekend. Persoonlijke Begeleiding, de Toeslagenservicepunten (TSP's) en de samenwerking met Geldfit lijken een positieve bijdrage te leveren aan de burgerbeleving. De inzet en bekendheid van deze maatregelen is echter nog gering, wat hun impact beperkt.

Versimpeling van brieven en formulieren; inzet van begrijpelijke taal.
Diverse brieven – bijvoorbeeld in het kader van invorderingen – werden herschreven, formulieren verkort en aangevuld met visuele ondersteuning. Daarbij werden taalcoaches ingezet en eenvoudiger taalgebruik in alle communicatie doorgevoerd. Door beperkte IV-capaciteit kunnen verbeteringen in de lay-out nog niet worden geïmplementeerd. De impact hiervan op burgerbeleving is niet bekend.

Verbeterde beschikking.
De toeslagbeschikking wordt opnieuw vormgegeven om deze duidelijker, begrijpelijker en transparanter te maken. De nieuwe beschikking geeft beter inzicht in welke gegevens zijn gebruikt, waarom bedragen veranderen en hoe het voorschot is opgebouwd. De impact hiervan op burgerbeleving is niet bekend.

Verbetering van online portalen en BelastingTelefoon.
Digitale informatie werd beter vindbaar gemaakt zodat burgers hun zaken makkelijker zelf kunnen regelen. Daarnaast werd de telefonische dienstverlening versterkt, onder meer met een terugbeloptie om wachttijden te beperken. De impact hiervan op burgerbeleving is niet bekend.

Informatiebrochures en website ontwikkeld in samenspraak met ouders.
Nieuwe informatiebrochures en toestemmingsinformatie kinderopvangtoeslag zijn samen met ouders ontwikkeld en gepubliceerd via de website, met als doel meer begrijpelijke, laagdrempelige en relevante content. De impact hiervan op burgerbeleving is niet bekend.

Eigen social-mediakanalen.
Toeslagen beheert eigen socialmediaplatforms waarop vragen van burgers worden beantwoord en actuele informatie gedeeld, wat zorgt voor laagdrempelig contact en snellere interactie. De impact hiervan op burgerbeleving is niet bekend.

Websiteverbetering: vriendelijkere identiteit en vereenvoudigde content.
De website kreeg een frissere, meer uitnodigende vormgeving, doordachte structuur en eenvoudigere taal, om de toegankelijkheid voor verschillende doelgroepen te vergroten. De impact hiervan op burgerbeleving is niet bekend.

Inzet van taalcoaches voor begrijpelijke communicatie.
Vanaf 2023 startte Toeslagen met taalcoaches in elk team. Deze medewerkers volgen taaltraining en ondersteunen collega's bij het schrijven van begrijpelijke brieven. De inzet richt zich op het verbeteren van beschikkingen (zoals voorschot en definitieve berekeningen) en het vereenvoudigen van digitale communicatie, waaronder websitecontent, video's en beeldmateriaal. De impact hiervan op burgerbeleving is niet bekend.

Dienstverleningsbus en dialoogsessie.
Sinds 2024 brengt een mobiele bus van Belastingdienst en Toeslagen persoonlijke hulp naar bewoners in o.a. gemeenten Oldambt (Winschoten en omstreken), Den Helder, Amsterdam en Den Haag. In de gemeente Oldambt en Den Helder kunnen mensen overdag zonder afspraak terecht voor ondersteuning bij toeslagen en fiscale vragen, met inzet van tolken waar nodig. Per locatiebezoek worden ongeveer dertig bezoekers één-op-één geholpen met persoonlijke vragen over toeslagen en andere fiscale zaken. Korte, praktische vragen zijn hierin nog niet meegenomen. De mobiele bus is optioneel ook ingezet tijdens drie dialoogsessies: twee in Den Haag en één in Amsterdam. Deze dialoogsessies werden 's avonds georganiseerd. Bewoners, toeleiders en maatschappelijke organisaties kwamen samen met medewerkers van Toeslagen om ervaringen, knelpunten en ideeën voor verbetering te bespreken. Daarbij waren ook leden

van het Stella-team[8] en persoonlijke begeleiders aanwezig, die indien nodig individuele casussen kunnen oppakken. Aan deze sessies namen gemiddeld vijftig bewoners en toeleiders deel.

De Dienstverleningsbus brengt ondersteuning van Belastingdienst en Toeslagen zichtbaar dichter bij bewoners. De aanpak blijkt laagdrempelig en effectief voor directe hulp, en de combinatie met dialoogbijeenkomsten levert waardevolle input op voor het verbeteren van de dienstverlening. Toeleiders vergroten het bereik en versterken het lokale netwerk, maar de totale impact blijft vooralsnog beperkt omdat het initiatief nog kleinschalig is (weinig locaties, beperkte aantallen bereikte bewoners).

Persoonlijke begeleiding.
Persoonlijke begeleiding biedt kwetsbare toeslagenontvangers één vaste contactpersoon die helpt bij het regelen van toeslagen, hoge terugvorderingen voorkomt en zelfredzaamheid vergroot. Burgers worden geselecteerd via medewerkers, intermediairs en een voorspellend model dat het risico op problematische schulden inschat. De begeleiding vindt vooral telefonisch plaats en varieert van enkele gesprekken tot maandenlange ondersteuning. Dienst Toeslagen biedt sinds 2020 Persoonlijke begeleiding aan voor ontvangers van de kinderopvangtoeslag. Sinds 2021 is persoonlijke begeleiding uitgerold naar alle toeslagen. Het bereik van Persoonlijke begeleiding is in de periode 2021-2024 duidelijk gegroeid. Het aantal ondersteuningsacties is in de periode 2021-2024 ruim verdubbeld. In 2024 waren ongeveer 3.300 burgers aangemeld. Het grootste deel van de instroom van aanmeldingen/selecties van burgers in ondersteuning via Persoonlijke begeleiding (naar inschatting 85-95%) verloopt, volgens bij de maatregel betrokken medewerkers, via het voorspellende model; een kleiner deel komt via medewerkers van Dienst Toeslagen, de BelastingTelefoon of via derden binnen.

Persoonlijke begeleiding is dan ook nog niet overal even bekend. Uit de enquête onder intermediairs en baliemedewerkers blijkt dat 63% van de intermediairs en 48% van de baliemedewerkers aangeven de interventie te kennen. Intermediairs en baliemedewerkers beoordelen deze maatregel wel overwegend positief als het gaat om het bieden van meer duidelijkheid over het aanvragen van toeslagen en het doorgeven van wijzigingen. Daarnaast noemen respondenten als belangrijkste aspecten van de dienstverlening waaraan persoonlijke begeleiding bijdraagt: hulp op maat voor mensen die moeite hebben met toeslagen (65%, n = 79), het helder uitleggen van (complexe) regels (52%, n = 79), en het verminderen van terugvorderingen (51%, n = 79). Persoonlijke begeleiding voor burgers in complexe situaties komt ook uit de focusgroepen naar voren als nuttige oplossing gezien die mensen weer perspectief kan bieden. Intermediairs en baliemedewerkers vinden maatwerk en meedenken van Toeslagenmedewerkers erg waardevol, en casemanagers kunnen escalaties helpen voorkomen.

Toeslagenservicepunten.
Burgers kunnen terecht bij Toeslagenservicepunten (TSP's) en bij spreekuren in bibliotheken. De afgelopen jaren heeft Dienst Toeslagen sterk ingezet op het versterken van de relatie met intermediairs en het uitbreiden van het netwerk van Toeslagenservicepunten (TSP's). Het aantal TSP's is daardoor fors gegroeid. Sinds 2013, toen ongeveer 60 organisaties als TSP waren aangemerkt, is het netwerk stapsgewijs uitgebreid, met een duidelijke versnelling vanaf 2022. Deze versnelling hangt samen met de herijkte visie op het intermediairenbeleid (met bijvoorbeeld de introductie van het motto 'help de helper') en de uitbreiding van team Relatiebeheer met zowel regionale als landelijke relatiebeheerders. Hierdoor sloten naast traditionele professionele partijen (zoals sociaal raadslieden) ook meer lokale en (deels)

[8] Het Stella-team van de Belastingdienst is er speciaal om burgers te helpen die in complexe en urgente schuldsituaties terecht zijn gekomen die te maken hebben met belastingzaken en/of toeslagenzaken.

vrijwillige initiatieven aan. In 2024 komt het aantal TSP's uit op 621. Met de groei van het aantal TSP's is het contact met intermediairs en indirect de ondersteuning aan burgers ook toegenomen. In 2021 waren 23.364 BSN-raadplegingen; in 2022 steeg dit naar 24.664 raadplegingen. In 2023 waren er 353 TSP's en werden 250.027 burgercontacten geregistreerd, gebaseerd op opgaven van 203 van de 353 TSP's. Dienst Toeslagen constateert dat de Toeslagenservicepunten in een behoefte aan laagdrempelige, persoonlijke hulp te voorzien (Dienst Toeslagen 2023b).

Implementatie Geldfit
Dienst Toeslagen werkt sinds 2024 samen met Geldfit om mensen met (beginnende) geldzorgen sneller te ondersteunen. Zo wordt, als eigen dienstverlening niet afdoende is, er via de website, in brieven en in contact in het kader van Persoonlijke begeleiding of begeleiding via het Stella-team verwezen naar Geldfit. Intermediairs en baliemedewerkers beoordelen de implementatie van Geldfit overwegend positief als het gaat om het ondersteunen van burgers met geldzorgen en het warm doorverwijzen naar passende hulp. Tegelijkertijd is deze maatregel relatief onbekend onder intermediairs, wat de impact kan beperken. Daarnaast geeft een deel van de respondenten die de maatregel wél kennen aan de effectiviteit niet goed te kunnen beoordelen (ongeveer 10% antwoordt 'Weet ik niet'). Volgens de enquête draagt de samenwerking met Geldfit – in de ogen van intermediairs en baliemedewerkers – vooral bij aan gerichte en warme doorverwijzing (47%, n = 70), hulp op maat voor burgers die moeite hebben met het regelen van toeslagen (46%, n = 70) en het realiseren van een meer persoonlijke benadering (zoals empathisch luisteren en begrip tonen) (39%, n = 70). De bekendheid van Geldfit is onder baliemedewerkers vrij hoog, maar bij intermediairs lager. Mogelijk speelt hierbij mee dat intermediairs in eerste instantie geen rol hebben in de doorverwijzing naar Geldfit vanuit Toeslagen.

Overkoepelend effect op perceptie dienstverlening en communicatie
Door burgers die persoonlijk contact hebben met Toeslagen, wordt vooral het persoonlijke contact met medewerkers als positief ervaren: medewerkers worden als vriendelijk, behulpzaam en empathisch gewaardeerd. Toch lopen de ervaringen met het contact met Dienst Toeslagen ook sterk uiteen. Waar een deel van de burgers positief is over de kennis, behulpzaamheid en inlevingsvermogen van medewerkers zijn anderen hier juist negatief over. En hoe ze het contact ervaren beïnvloedt het beeld dat ze hebben van Dienst Toeslagen. De communicatie blijft dan ook aan het eind van de onderzoeksperiode nog een van de meest genoemde verbeterpunten door burgers; een bevinding waar we later in dit hoofdstuk verder op ingaan.

1.5.5 Verbeteringen in beleid en uitvoering

Voor veel maatregelen die in gang zijn gezet om de verbinding tussen beleid en uitvoering te verbeteren en de interne organisatie te versterken om burgers beter te kunnen bedienen, zijn geen effecten bekend uit de beschikbare bronnen. Van versterking burgerperspectief, de informatiewebinars en het Direct Service Team - zijn aanwijzingen dat zij de dienstverlening en ondersteuning verbeteren; alleen voor informatiewebinars en het Direct Service Team zijn ook signalen zichtbaar dat dit daadwerkelijk de burgerbeleving versterkt.

Toeslagtafels
Er werden structurele overlegtafels per toeslagsoort georganiseerd, met vertegenwoordiging van beleid en uitvoering. Hierin werden signalen geagendeerd en elke tafel werkte aan een werkagenda met concrete verbeterpunten die indirect moeten bijdragen aan de burgerbeleving. De uiteindelijke impact hiervan op burgerbeleving is niet bekend.

Signalenproces met verbeterambassadeurs in elk team
Er is een structureel signalenproces ingericht waarbij in elk team een verbeterambassadeur is aangesteld. Signalen van burgers en medewerkers worden systematisch opgepakt, gevolgd en doorvertaald naar concrete verbeteracties die indirect moeten bijdragen aan de burgerbeleving. De uiteindelijke impact hiervan op burgerbeleving is niet bekend.

Handhavingsstrategie
In 2023 is een nieuwe handhavingsstrategie ingevoerd om het vertrouwen van burgers te herstellen na de toeslagenaffaire. De aanpak legt nadruk op transparantie, uitlegbaarheid en het voorkomen van hoge terugvorderingen. Handhaving moet zorgvuldig en rechtmatig plaatsvinden, met aandacht voor preventie van fouten en een evenwichtige inzet van risicoselectie. De strategie wordt gefaseerd geïmplementeerd; concrete resultaten zijn nog niet beschikbaar.

Klantcontactstrategie
Dienst Toeslagen betrok burgers actief bij het verbeteren van dienstverlening, onder meer via burgerpanels, ervaringsdeskundigen en verbeterambassadeurs in teams die signalen en verbeterpunten uit de praktijk ophaalden. Over de impact hiervan op burgerbeleving zijn geen gegevens gevonden.

Signalen van sociaal raadslieden: knelpunten in wetgeving en uitvoering
In 2023 bracht de Inspectie knelpunten onder de aandacht die sociaal raadslieden ervaren bij het toeslagenstelsel. Belangrijkste thema's zijn complexiteit, risico op terugvorderingen, stress en beperkte toegang tot hulp. De impact hiervan op burgerbeleving is niet bekend.

Integrale klantbehandeling.
Door alle relevante informatie van Dienst Toeslagen en de Belastingdienst te benutten, krijgt Dienst Toeslagen steeds een actueel beeld van iemands situatie. Daardoor kan er op een passende manier worden gehandeld. Deze maatregel is nog niet geïmplementeerd. Er loopt een onderzoek naar knelpunten in de uitvoering (Ministerie van Financiën, 2025).

Versterking burgerperspectief in dienstverlening.
Intermediairs merken dat Toeslagen tegenwoordig burgers eerder signaleert en waarschuwt bij mogelijke fouten – bijvoorbeeld door brieven te sturen als inkomensgegevens niet overeenkomen met die van kinderopvangorganisaties (bron: focusgroepen). Deze proactieve benadering voorkomt grotere problemen en wordt gezien als een belangrijke verbetering. Ook de inspectie constateert dat in de dienstverlening van Toeslagen meer oog is voor burgerperspectief (Inspectie belastingen, douane en toeslagen, 2024). Gegevens over de effecten op de burgerbeleving ontbreken.

Ondersteuning van maatschappelijke intermediairs.
Dienst Toeslagen zet in op het versterken van de ondersteuning van maatschappelijke intermediairs, omdat zij een belangrijke rol spelen in het bereiken en begeleiden van burgers met vragen over toeslagen. Deze inzet past binnen de bredere beleidsrichting om de dienstverlening toegankelijker en menselijker te maken en beter aan te sluiten bij de leefwereld van burgers, onder meer door samenwerking met partijen buiten de organisatie. Binnen deze maatregel maakt Dienst Toeslagen gebruik van verschillende vormen van ondersteuning. Voorbeelden hiervan zijn informatiewebinars en het **Direct Service Team** (DST). Met **informatiewebinars** worden intermediairs periodiek geïnformeerd over ontwikkelingen in wet- en regelgeving en de uitvoeringspraktijk van toeslagen. Het Direct Service Team (DST) van Dienst Toeslagen ondersteunt organisaties zoals toeslagenservicepunten, kinderopvangorganisaties en bewindvoerders bij complexe vragen over toeslagen. Het team beschikt over brede kennis en fungeert als intercollegiaal aanspreekpunt voor situaties die extra aandacht vragen. Alleen organisaties met een geldige

samenwerkingsafspraak (SWA) kunnen gebruikmaken van het DST. Medewerkers van het DST kunnen onder meer wijzigingen doorvoeren, terugvorderingen uitzoeken en ondersteuning bieden bij kinderopvang- en huurtoeslag. Particulieren kunnen geen gebruikmaken van het DST en worden verwezen naar de BelastingTelefoon. Uit het onderzoek blijkt dat intermediairs en baliemedewerkers deze vormen van ondersteuning als behulpzaam ervaren bij het ondersteunen van burgers. Zij geven aan dat de ondersteuning hen helpt bij het beter begrijpen en uitleggen van de complexiteit van toeslagen en bij het effectiever begeleiden van burgers. Over de directe effecten van deze maatregel op de beleving van burgers zelf zijn op basis van dit onderzoek geen conclusies te trekken.

Labexperimenten.
Voorgenomen maatregelen worden in een gecontroleerde omgeving getest; daardoor worden zowel effectieve als niet effectieve interventies vroeg zichtbaar. Hierdoor kunnen beleidskeuzes beter worden onderbouwd en kunnen maatregelen die onvoldoende functioneren tijdig worden bijgestuurd of afgeschreven. In een labexperiment met 1.000 deelnemers werd in 2024 getest of een verkeerslichtenmodel – een visuele hulpmethode met kleuren (groen, oranje, rood) die moest aangeven of iemand wel of niet aan de voorwaarden voor kinderopvangtoeslag voldeed – het begrip van de voorschotsystematiek en de tevredenheid over de toeslag zou vergroten. Dit experiment liet zien dat deze maatregel niet werkte zoals bedoeld en daarmee geen kansrijke richting vormt voor verdere ontwikkeling (Universiteit Leiden en Dijksterhuis & Van Baaren 2024). Het voorzichtig voorschot werd door deelnemers aan het experiment gebruikt en positief beoordeeld, maar leidde niet tot aantoonbare verbeteringen in duidelijkheid, voorspelbaarheid of ervaren bejegening (Universiteit Leiden en Dijksterhuis & Van Baaren 2025a). In het experiment met boetebeleid werd zowel een waarschuwing als een lage of hoge boete als passend en eerlijk ervaren (Universiteit Leiden en Dijksterhuis & Van Baaren 2025b). Er trad weinig boosheid op, maar wel veel angst voor terugvorderingen, en een waarschuwing leidde tot meer opluchting dan een boete. De algemene perceptie van Dienst Toeslagen bleef positief, ondanks relatief veel ervaren financiële stress. De resultaten van de labexperimenten worden meegenomen in verdere beleidsontwikkeling.

1.6 Maatregelen in 2025-2026 en aanbevelingen voor de toekomst

Veel van de overkoepelende knelpunten waarop Toeslagen zich richtte tijdens de evaluatieperiode blijven bestaan. Dit blijven dan ook focusonderwerpen in 2025-2026, waarop Toeslagen aanvullende maatregelen inzet. Daarnaast formuleren we adviezen voor de toekomst. Gezamenlijk geven deze inzichten antwoord op de volgende deelvragen:

- *In hoeverre kunnen beoogde veranderingen in de uitvoering en dienstverlening in de periode 2025-2026 bijdragen aan een verbeterde beleving van de burger met toeslagen?*
- *Welke andere veranderingen zijn daarnaast nog nodig om de uitvoering en dienstverlening van toeslagen voor de burger te verbeteren?*
- *Welke knelpunten uit voorgaande jaren (2021-2024) worden hiermee wel of juist niet opgelost?*

1.6.1 Doorkijk naar 2025–2026: concretisering en beleidsdoorwerking van ingezette maatregelen

In deze paragraaf gaan we kort in op beleidsmaatregelen in 2025 (realisatie) en 2026 (combinatie realisatie en plannen). Het is niet de bedoeling een volledig beeld te schetsen. Doel is vooral om de adviezen op basis van onze analyse van 2021-2024 een *reality check* te geven en overbodige adviezen te vermijden.

Voorkomen en verlagen van (hoge) terugvorderingen

In 2025 is ingezet op verdere toepassing van werken in de actualiteit, onder meer via verbreding. Burgers worden er in toenemende mate op geattendeerd wanneer gegevens wijzen op een mogelijk risico op terugvordering. In sommige gevallen wordt de toekenning tussentijds aangepast om terugvorderingen te voorkomen. Dit omvat een groot aantal zowel grote als kleine acties. Concrete voorbeelden:

- Muteren na attenderen: wanneer burgers na een attendering geen wijziging doorgeven, past Toeslagen in bepaalde gevallen zelf een wijziging toe op basis van beschikbare gegevens.
- Muteren op inkomen (opschaling van de pilot). De opschaling in 2025 laat zien dat deze werkwijze breder wordt toegepast. Bij muteren op inkomen voerde Toeslagen in 72% van de gevallen zelf de mutatie door.
- Bij wijzigingen in grondslagen geen aanpassing met terugwerkende kracht. Als gevolg van een wetswijziging hoeft Toeslagen geen wijzigingen met terugwerkende kracht meer door te voeren wanneer een onderliggende grondslag - zoals een verblijfsstatus - achteraf wordt aangepast. Hiermee wordt voorkomen dat burgers onverwacht geconfronteerd worden met hoge terugvorderingen wanneer bijvoorbeeld de IND een verblijfsstatus retrospectief wijzigt.
- Pre-attenderen via de Toeslagen-app (bijv. KOT-uurtarief of inkomenswijzigingen).
- Vermogensgegevens meenemen in de MAC
- Inkomensindexering opgehoogd met 3%, waardoor het voorschot lager wordt in eerste instantie.

Deze inzet wordt verder versterkt door het gebruik van digitale kanalen en een grote mediacampagne.

Onder de noemer voorzichtige voorschotten wordt gewerkt aan varianten waarbij het voorschot lager wordt vastgesteld om het risico op terugvorderingen te beperken. Daarbij geldt echter een aantal belangrijke kanttekeningen vanuit de uitvoering. Zo biedt de wet op dit moment slechts ruimte om voorschotten tot ongeveer 70% in te stellen, terwijl een keuzeoptie van 80% uitvoeringstechnisch te complex bleek. Daarnaast beperken bestaande systemen en rekenlogica de mogelijkheden om het voorschot flexibel in te richten. Een volledig instelbaar voorschot, of zelfs het volledig afzien van voorschotten, zou in de praktijk neerkomen op het ontwikkelen van een nieuw rekenhart en het realiseren van aanzienlijk meer grip op betaal- en inningsdata. Bovendien wordt het volledig afzien van voorschotten beleidsmatig vooralsnog niet wenselijk geacht, omdat dit afwijkt van het uitgangspunt van toekennen in de actualiteit. In 2026 start een beperkte pilot met een kleine doelgroep.

Status 2025 - 2026:
✓ Ingevoerd: afschaffing verzuimboete (wettelijk).
◐ Deels: verbreding en versterking werken in de actualiteit (doorontwikkeling bestaande werkwijze).
✕ Niet aantoonbaar: fundamentele beperking van terugvorderingen binnen het voorschotstelsel (ligt voor een groot deel buiten Dienst Toeslagen).

Invorderingsproces doenlijker en menselijker maken

Voor het thema doenlijker en menselijker invorderen was in 2025 sprake van voortzetting en nadere uitwerking van eerder ingezette beleidslijnen, maar niet van aantoonbare invoering van nieuwe, duidelijk afgebakende uitvoeringsmaatregelen. De beleidsdoorwerking richtte zich in 2025 vooral op procesmatige verbeteringen, cultuurverandering en verdere professionalisering van bestaande werkwijzen.

In jaarplannen en stand-van-zakenrapportages wordt gewezen op het belang van vroegtijdige afstemming met burgers bij betalingsproblemen en het voorkomen van escalatie van relatief kleine schulden. Er bestond al een persoonlijk betalingsregeling waarmee maatwerk wordt verricht aan de hand van de betaalcapaciteit van burgers. In het kader van de verbetermaatregel signaleren van maatwerksituaties is in 2026 geïmplementeerd dat medewerkers van de Belastingdienst, die de invordering uitvoert namens Dienst Toeslagen, contact kunnen leggen met het team persoonlijke begeleiding als er wordt gesignaleerd dat er een stapeling van terugvorderingen is, om te kijken of dat in de toekomst voorkomen kan worden.

Ook is in 2025 de verzuimboete bij onjuiste of onvolledige informatieverstrekking vervallen en is per 2026 de (belasting)rente op nabetalingen en terugvorderingen afgeschaft. Deze maatregelen zijn wettelijk verankerd en vormen concrete beleidsdoorwerking gericht op het verminderen van financiële stress bij burgers (Voorjaarsnota 2025; Kamerbrief Verbeteringen toeslagenstelsel, 2025).

Dienst Toeslagen heeft de verbetermaatregel “spijtoptantenregeling” per 1 januari 2026 in werking te laten treden zodat op meer momenten in het invorderingsproces een betalingsregeling kan worden getroffen. Daarnaast is de planning dat in de loop van 2026 een “extra betalingsregeling voor gevallen waarin het onredelijke bezwarend is om illiquide vermogen liquide te maken”. Een verlaging van de dwangbevelkosten is in voorbereiding. Voor de verbetermaatregel verbeteren van informatie en communicatie geldt dat deze gefaseerd wordt geïmplementeerd. Inmiddels zijn 32 brieven tekstueel verbeterd en in gebruik genomen.

Ook maatregelen die in eerdere jaren beleidsmatig zijn aangekondigd — zoals het voorkomen van langdurige of uitzichtloze invorderingstrajecten — worden in 2025 genoemd als aandachtspunt en ontwikkelrichting. Voor de verbetermaatregelen uit de invorderingsstrategie geldt over het algemeen dat verbetermaatregelen eerst beleidsmatig worden uitgewerkt en in de implementatiefase een lange doorlooptijd, omdat – op juridisch en uitvoeringstechnisch vlak – complexe keuzes gemaakt moeten worden die moeten landen in regelgeving, instructies of ICT-systemen. Naast de technische maakbaarheid is de beschikbaarheid van IV-capaciteit een uitdaging wegens de overvolle IV-agenda bij de keten Innen en Betalen (I&B) in combinatie met een moderniseringsopgave van inningsystemen. Dit is een meerjarenopgave.

Status 2025 - 2026:
◐ Deels: voortzetting en verfijning bestaande invorderingsstrategie.
✕ Niet aantoonbaar: structurele invoering van nieuwe invorderingsinstrumenten of beëindiging van uitzichtloze trajecten.

Terugdringen van niet-gebruik van toeslagen

In 2025 zijn concrete stappen gezet om niet-gebruik van toeslagen te verminderen. Zo is de aanvraagtermijn voor toeslagen verlengd tot 31 december van het jaar volgend op het toeslagjaar, waarmee een belangrijke wettelijke drempel is verlaagd (Kamerbrief Verbeteringen toeslagenstelsel, 2025).

Daarnaast wordt in de uitvoering nadrukkelijker gebruikgemaakt van proactieve communicatie, onder meer via Mijn Toeslagen en de Toeslagen-app. Uit de Stand-van-zakenbrief blijkt dat medio 2025 ongeveer 200.000 burgers actief zijn geattendeerd op hun mogelijke recht op zorgtoeslag over 2024, wat resulteerde in ruim 72.000 extra aanvragen. Deze inzet bouwt voort op eerdere pilots, maar laat in 2025 wel een duidelijke opschaling zien.

Tegelijkertijd benadrukt het Eindrapport Toekomst Toeslagenstelsel dat niet-gebruik samenhangt met ervaren complexiteit en onzekerheid in het stelsel. Structurele vermindering van niet-gebruik blijft daarmee beperkt zolang geen fundamentele vereenvoudiging plaatsvindt.

Status 2025 - 2026:
✓ Ingevoerd: verlenging aanvraagtermijn (wettelijk).
✓ Ingevoerd: grootschalige proactieve attendering zorgtoeslag.
✕ Niet opgelost: structurele oorzaken van niet-gebruik.

Verbeteringen in dienstverlening en communicatie

In 2025 zijn verbeteringen in dienstverlening en communicatie verder uitgebouwd, grotendeels binnen bestaande kaders en instrumenten. De Toeslagen-app is breder ingezet en intensiever gebruikt, met meer dan één miljoen gebruikers en een groot aantal doorgegeven wijzigingen. Ook zijn burgers eerder en duidelijker geïnformeerd over hun toeslagen voor het nieuwe jaar via digitale kanalen en is een grote mediacampagne gevoerd rond ‘Check, Pas aan en Door’.

Tegelijkertijd blijkt uit de Stand-van-zakenbrief dat veel aangekondigde verbeteringen - zoals de vernieuwde beschikking met grondslagenoverzicht - in 2025 nog niet zijn ingevoerd en zijn doorgeschoven naar 2026 vanwege technische beperkingen. De beschikbare stukken laten daarmee zien dat in 2025 vooral sprake is van doorontwikkeling en opschaling van bestaande dienstverlening, en minder van structurele vernieuwing.

Status 2025 - 2026:
✓ Ingevoerd: intensiever gebruik app en digitale communicatie.
◐ Deels: verbetering inzicht en transparantie (voorbereid, maar uitgesteld).
✕ Niet ingevoerd: vernieuwde beschikking (uitgesteld tot 2026).

Verbeteringen in beleid en uitvoering

De maatregelen en ontwikkelingen in 2025 illustreren een beleidsmatige beweging richting meer mensgerichtheid en toegankelijkheid binnen de bestaande stelselgrenzen. Tegelijkertijd bevestigen de jaarplannen, de Stand-van-zakenbrief en het Eindrapport Toekomst Toeslagenstelsel dat veel structurele knelpunten niet binnen het huidige stelsel kunnen worden opgelost.

De plannen voor 2025 en 2026 zijn daarom primair gericht op het mitigeren van negatieve effecten, het verbeteren van uitvoerbaarheid en het voorbereiden van de organisatie op mogelijke toekomstige stelselwijzigingen. Het Jaarplan 2026 richt zich daarbij vooral op het verkennen en uitwerken van opties voor meer ingrijpende wijzigingen, terwijl binnen het huidige stelsel de ruimte voor nieuwe maatregelen beperkt blijft door IV-capaciteit, hersteloperaties en politieke besluitvorming.

1.6.2 Aanbevelingen voor de toekomst

Totstandkoming aanbevelingen

Deze aanbevelingen zijn tot stand gekomen via vier bronnen: (1) analyse van evaluatieresultaten en aanbevelingen uit eerdere onderzoeken, (2) een survey onder intermediairs en baliemedewerkers en aanvullende focusgroepen, (3) een co-creatiesessie met medewerkers van verschillende organisatieonderdelen van Dienst Toeslagen en het Ministerie van Financiën, en (4) een validatiesessie met vertegenwoordiging van de Burgerervaringsraad Toeslagen (BERT).

Het gaat in dit onderzoek om de burgerbeleving van de uitvoering van en dienstverlening in het kader van toeslagen. Uit het onderzoek komt naar voren dat winst met name te behalen is met het reduceren van het aantal, de omvang en de impact van terugvorderingen, het verminderen van niet-gebruik en, deels daarmee samenhangend, met een vermindering van de complexiteit van het stelsel en verbetering van de dienstverlening, zeker voor kwetsbare groepen. Daarbij sluit aan wat ervaringsdeskundigen als kern van burgerbeleving benoemen: het gevoel gezien en gehoord te worden, begrijpelijke communicatie en transparantie over berekeningen en gevolgen daarvan. Dit resulteert in een dienstverlening die vertrouwen wekt in plaats van onzekerheid oproept.

In de (beoogde) aanpassingen in beleid, uitvoering en dienstverlening van de afgelopen jaren lag de focus op een aantal bijpassende thema's: voorkomen en verlagen (hoge) terugvorderingen, doenlijker terugvorderen, minder niet-gebruik en betere dienstverlening en communicatie. We adviseren dan ook geen nieuwe thema's aan te snijden. Sterker nog, gelet op stokkende invoering van sommige maatregelen en de positieve beoordeling van pilots en maatregelen die al op kleine schaal zijn ingevoerd richten we de aanbevelingen vrijwel uitsluitend op het versnellen, verbreden en versterken van bestaande maatregelen en plannen.

Parallel aan de aanbevelingen in dit onderzoek werkt het ministerie aan beleidsopties die (op langere termijn) een stelselwijziging vereisen, zoals het rechtstreeks betalen van KO-organisaties. Ook andere wijzigingen van het stelsel zijn denkbaar. Deze vallen buiten de scope van dit onderzoek, maar zijn wel relevant in het licht van de bredere beweging naar meer menselijke maat, eenvoud en zekerheid. De aanbevelingen in dit document richten zich op wat binnen het huidige stelsel al mogelijk is, terwijl tegelijkertijd wordt onderkend dat structurele vereenvoudiging op termijn noodzakelijk blijft om de ervaringen van burgers met het toeslagenstelsel structureel te verbeteren. Zolang dit niet gebeurt, zijn de verbetermogelijkheden beperkt; zo blijft het terugdringen van terugvorderingen beperkt zolang er sprake is van een voorschotsystematiek.

Omdat veel aanbevelingen die over dienstverlening en communicatie of over uitvoering en beleid gaan ook impact hebben op de andere thema's, beginnen we deze twee thema's.

Verbeteringen in dienstverlening en communicatie

1. Introduceer een starterspakket voor nieuwe toeslagontvangers

Veel onzekerheid ontstaat bij het begin: mensen die voor het eerst een toeslag aanvragen zijn allicht onbekend met de voorwaarden van het stelsel. Zij kunnen overweldigd raken door de complexiteit van het stelsel. Ook doorzien zij de gevolgen van de voorschotsystematiek vaak niet. Een starterspakket met uitleg over wat toeslagen zijn, hoe ze werken en wat verwacht wordt en waar hulp te vinden is, voorkomt fouten en geeft een gevoel van houvast. Betrek ervaringsdeskundigen bij de ontwikkeling van het starterspakket.

Deze actie hangt samen met de onder 4 en 14 aanbevolen acties.

2. Versterk en verbreed de rol van persoonlijke ondersteuning

Veel mensen hebben behoefte aan een gesprek of hulp dichtbij. Versterking betekent dat deze hulp zichtbaarder en beter vindbaar wordt, zodat mensen eerder ondersteuning krijgen en minder snel afhaken. Het is wenselijk om in communicatie met burgers het dichtstbijzijnde toeslagenservicepunt te benoemen. Ervaringsdeskundigen benadrukken dat verwijzing naar lokale punten uitnodigend en menselijk moet zijn, zodat mensen zich gesteund voelen en eerder de stap zetten om hulp te vragen

Persoonlijke ondersteuning kan daarnaast ook via andere laagdrempelige kanalen worden aangeboden, zoals chat of videobellen. Ook zogeheten toeleiders of sleutelpersonen - vertrouwde personen binnen gemeenschappen, organisaties of netwerken - kunnen een rol spelen bij het attenderen van burgers op het aanvragen of wijzigen van toeslagen. Welk kanaal of welke kanalen het beste passen bij een boodschap of maatregel, is dan ook sterk afhankelijk van de beoogde doelgroep.

Deze vormen van ondersteuning maken onderdeel uit van een bredere dienstverlening, waarin verschillende kanalen (brieven, website en portalen, telefonie, balies en lokale ondersteuning) in samenhang worden ingezet. Daarbij spelen ook strategische keuzes een rol, zoals concretisering van de beoogde doelgroep, kanaalsturing, positionering van de dienstverlening en samenwerking met andere overheden.

3. Verbreed persoonlijke begeleiding naar eerdere signalen van onzekerheid

Persoonlijke begeleiding werkt goed, maar komt vaak pas als problemen groot zijn. Verbreding betekent eerder aanbieden, dus de criteria daarvoor verlagen, zodat problemen kleiner blijven en burgers zich gesteund voelen. Het betekent ook zorgen dat meer burgers die daar behoefte aan hebben de weg naar persoonlijke begeleiding weten te vinden. En dat deze persoonlijke begeleiding authentiek en doorleefd is; burgers prikken door ‘procedurele vriendelijkheid’ heen. Dergelijk direct contact, waarbinnen persoonlijke begeleiding een van de mogelijkheden is, wordt zeer hoog gewaardeerd door burgers en door intermediairs; alleen zijn zij lang niet altijd op de hoogte van deze mogelijkheden. Er valt dan ook veel te bereiken met meer bekendheid onder en daarmee betere doorverwijzing door intermediairs en baliemedewerkers (zie ook onder 12).

4. Versnel verbeteringen in beschikkingen en uitleg over berekeningen

Dienst Toeslagen werkt aan een nieuwe beschikking met een duidelijk overzicht van de gebruikte gegevens, zodat burgers beter kunnen zien hoe hun toeslag is berekend. Problemen worden het best voorkomen als mensen direct bij ontvangst van de beschikking goed hun oordeel kunnen vormen over of alles klopt. Geef daarom prioriteit aan inzicht en begrijpelijkheid, zodat duidelijk is hoe bedragen tot stand komen, zoveel mogelijk specifiek gemaakt op de situatie per toeslaggerechtigde. Uiteraard is hierbij een belangrijke drempel dat de manier waarop de bedragen tot stand komen, soms inherent complex is. Het is belangrijk dat de uitleg zo duidelijk en begrijpelijk mogelijk is, maar er zitten ook grenzen aan wat er met communicatie bereikt kan worden. Overweeg alternatieven voor schriftelijke uitleg, zoals persoonlijke toelichting of digitale interactieve uitleg, omdat schriftelijke berekeningen voor sommige groepen juist onrust kunnen veroorzaken of snel worden weggelegd. Betrek dan ook ervaringsdeskundigen bij de uitwerking van de verbeteringen.

Zoals aangegeven, wordt deze actie versterkt door de onder 1 en 14 aanbevolen acties.

5. Maak communicatie aantoonbaar begrijpelijk én menselijk

De afgelopen jaren is ingezet op het versimpelen van brieven en formulieren en het gebruik van begrijpelijke taal. Dat is een belangrijke stap. Tegelijkertijd is beperkt inzichtelijk wat het effect van deze aanpassingen is op begrip, handelingsperspectief, stressreductie en vertrouwen bij burgers.

Ervaringsdeskundigen benadrukken dat niet alleen het taalniveau, maar vooral de toon en de bejegening bepalend zijn voor hoe communicatie wordt ervaren. Brieven worden volgens de ervaringsdeskundigen waarmee we hebben gesproken regelmatig als zakelijk, afstandelijk of impliciet dreigend ervaren — ook wanneer zij taalkundig vereenvoudigd zijn. Begrijpelijke taal is daarmee een noodzakelijke, maar geen voldoende voorwaarde voor positieve burgerbeleving.

6. Verminder het aantal brieven en experimenteer met alternatieve kanalen

Sommige burgers ontvangen maandelijks grote aantallen brieven, vaak met herhaling en/of (gepercipieerde) tegenstrijdigheden. Dit ondermijnt het doenvermogen en leidt ertoe dat brieven niet worden geopend of gelezen. Ervaringsdeskundigen bevestigen dit beeld en geven aan dat de huidige communicatie hen vaak niet gezien of gehoord laat voelen, doordat deze als overdadig, technisch en soms tegenstrijdig wordt ervaren. Zij bevelen daarom aan om het aantal brieven te verminderen en systematisch te onderzoeken welke communicatiemiddelen het meest effectief en efficiënt zijn, waarbij ook de neveneffecten van verschillende communicatiemiddelen worden meegenomen. Zo lijkt een brief die naar een grote groep mensen op dezelfde manier verstuurd kan worden op het eerste gezicht efficiënt, maar kan dit kanaal ook negatieve neveneffecten hebben, zoals stress, vermijding en misverstanden die juist tot extra contactmomenten leiden. Individueel en persoonlijk contact daarentegen is arbeidsintensiever, maar kan positieve neveneffecten hebben, zoals sneller begrip, meer vertrouwen en minder herhaalverkeer.

Het advies is echter expliciet niet om brieven volledig te vervangen door communicatie via andere kanalen. Zo werken fysieke brieven voor sommige burgers wél goed; tijdens een periode waarin sommige brieven alleen digitaal werden verstuurd, kreeg Dienst Toeslagen

vaak de kritiek terug ‘ik heb daar geen brief over gehad’. Het advies is wel om het kanaal af te stemmen op het doel en de beoogde doelgroep van een maatregel. Het is wellicht niet nodig om iedereen op dezelfde manier te benaderen en het is zinvol te bepalen in welke contexten, situaties of groepen persoonlijk contact beter werkt dan schriftelijke communicatie. Waarbij ‘beter werken’ zowel inhoudt dat het Toeslagen tijd en aanvullende contactmomenten bespaart als dat het stress bij burgers vermindert, hun vertrouwen vergroot en hen helpt om in actie te komen.

Verbeteringen in beleid en uitvoering: kansen die beter benut kunnen worden

7. Versterk datagedreven component beleidsontwikkeling

Er is met de belevings- en toeslagenmonitoren, de GEM, campagnedashboard en grote aantallen onderzoeken veel kennis beschikbaar over allerlei aspecten van uitvoering en dienstverlening van toeslagen en hoe toeslaggerechtigden deze ervaren. Het huidige onderzoek laat echter zien dat er op een aantal belangrijke punten nog verbetering mogelijk is. We benoemen enkele specifiek kansen:

a) Er wordt veel tegelijk gedaan, misschien wel te veel. Gaande het onderzoek werd duidelijk dat binnen de betrokken organisaties en organisatieonderdelen beperkt zicht is op aanwezige kennis, ook als die van belang is voor het uitoefenen van bepaalde taken.
b) Er is ook een beperkt totaaloverzicht over allerlei acties heen en de lessen die daaruit te trekken zijn. De GEM is een goede start; deze bevat zicht op de uitvoering en de effecten van acties gericht op individuele burgers (brieven + appberichten). Van andere acties zijn individuele evaluaties beschikbaar, maar deze zijn niet opgenomen in een totaaloverzicht.
c) Van weer andere maatregelen zijn voor zover bekend geen evaluaties of effectmetingen beschikbaar. Dit beperkt de mogelijkheden om extra in te zetten op succesvolle maatregelen en lessen te trekken voor aanpalende kansen. Volg daarvoor de effectiviteit van acties structureel en gebruik die inzichten om keuzes te maken. Niet alles werkt bovendien even goed. Door systematisch te meten en ook te stoppen met weinig effectieve acties of deze af te schalen, ontstaat ruimte voor maatregelen met meer impact. Voor wat niet werkt, of in ieder geval niet in de onderzochte vorm, kunnen activiteiten vervolgens bijgesteld of beëindigd worden.
d) Dat geldt in het bijzonder ook voor communicatie. Het verdient aanbeveling die niet alleen te toetsen op leesbaarheid e.d., maar systematisch te monitoren op effect. Dat betekent onder meer:
    - toon en bejegening samen met ervaringsdeskundigen ontwikkelen en testen;
    - meten of brieven daadwerkelijk worden geopend en begrepen;
    - onderzoeken of zij leiden tot de beoogde actie;
    - expliciet nagaan wat het effect is op stress en vertrouwen.

    Door aanpassingen gericht op vereenvoudiging expliciet te koppelen aan gedrags- en belevingseffecten ontstaat een lerende cyclus waarin communicatie niet alleen eenvoudiger, maar ook effectiever en menselijker wordt.
e) Het is verder beperkt inzichtelijk wat met aanbevelingen uit eerdere onderzoeken en evaluaties is gedaan. Of aanbevelingen zijn opgevolgd, gemotiveerd zijn afgewezen of impliciet terzijde zijn geschoven, is vaak niet expliciet vastgelegd. Dat is op zichzelf een probleem: zonder expliciete afweging is niet transparant waarom van een aanbeveling is afgeweken — mogelijk om goede redenen, maar die zijn dan niet navolgbaar. Dit belemmert lerend vermogen en consistente beleidsontwikkeling.

f) De kennis over kwetsbare groepen en hoe zij uitvoering en dienstverlening beleven, is beperkt tot een deel van de kenmerken die bij subgroepen horen. Zo is beperkt zicht op de impact van bijvoorbeeld trouwen, scheiden, kinderen krijgen en met pensioen gaan. Uit de monitor niet gebruik[9] komt duidelijk naar voren dat deze kenmerken vaak (tijdelijk) impact hebben op niet-gebruik. (Zie ook 13)
g) Analoog aan de voor niet-gebruik gehanteerde methode, is het ook mogelijk om onderzoek te doen naar kwetsbare groepen waar het gaat om terugvorderingen. Inzicht in de samenstelling van deze groepen, maakt het mogelijk om beter preventief en mitigerend beleid op te zetten.

8. Vergroot bekendheid persoonlijke begeleiding bij intermediairs en baliemedewerkers

Persoonlijke begeleiding wordt zeer positief beoordeeld waar het gaat om effectiviteit en impact op burgerbeleving. Het instrument wordt echter nog beperkt ingezet. Burgers worden nu via drie wegen geleid naar het Team Persoonlijke Begeleiding: door medewerkers van Dienst Toeslagen, door derde partijen zoals intermediairs en door een intern 'signaalsysteem' (een 'voorspellend model'). De bekendheid van deze mogelijkheid ligt bij baliemedewerkers en intermediairs op een laag niveau: 48% onder baliemedewerkers en 63% onder intermediairs. Het verdient dan ook aanbeveling om de bekendheid onder medewerkers Dienst Toeslagen/Belastingdienst en intermediairs te vergroten.

9. Concretiseer het begrip 'kwetsbaarheid'

Er worden nu veel verschillende definities van kwetsbaarheid aangehouden. Voor gerichte actie op kwetsbare groepen, is het belangrijk om concreet te zijn over wie die kwetsbare groepen precies zijn, en wat hen kwetsbaar maakt. Kwetsbaarheid is ook vaak tijdelijk en situationeel. Door bijvoorbeeld levensgebeurtenissen en stressvolle momenten expliciet mee te nemen als kenmerk van kwetsbaarheid, en kennis hierover te vergroten, kan dienstverlening op maat mogelijk worden bij bepaalde levensgebeurtenissen zoals scheiding, trouwen, etc. De dienstverlening sluit dan beter aan op de momenten waarop burgers extra steun nodig hebben.

Verbeteringen in beleid en uitvoering: belemmeringen die doorbroken kunnen worden

10. Versterk regie rond keuzes tussen en prioritering van werken aan verbeteringen

Sommige problemen kunnen niet worden opgelost binnen de huidige inrichting van huidige. Toch blijven er ook binnen het huidige stelsel verbeteringen mogelijk. Aangezien deze verbeteringen allemaal tijd, aandacht en capaciteit vragen en die capaciteit beperkt is, is het zaak om prioritering aan te brengen in op welke verbeteringen capaciteit wordt ingezet, en hier keuzes in te maken. Niet alle verbeteringen zijn namelijk op hetzelfde moment mogelijk, zeker niet binnen de huidige capaciteit. Ook zijn sommige verbeteringen afhankelijk van issues die eerst opgelost moeten worden; denk aan de beschikbaarheid van gegevens.

De aanbeveling is om de interne regie op prioritering en besluitvorming rond verbetermaatregelen expliciet te versterken. Dit betekent dat systematisch en transparant wordt afgewogen welke verbeteringen binnen het huidige stelsel en de beschikbare capaciteit haalbaar zijn, en welke niet. Het onderbouwen van het beoogde effect van verbetermaatregelen (op basis van onderzoek in pilots met effect en sterke beleidstheorie

voor volledig nieuwe maatregelen) is hier een belangrijk onderdeel van. Dit draagt bij aan een sterke, navolgbare verantwoording, zowel binnen Dienst Toeslagen als richting de buitenwereld. Het maakt inzichtelijk waarom bepaalde keuzes in prioritering worden gemaakt, en ook welke problemen hier wel en welke problemen hier niet mee opgelost kunnen worden.

Door enerzijds helder te zijn over de beperkingen van het huidige stelsel en anderzijds actief en bewust keuzes te maken in de verbeteringen die wel mogelijk zijn binnen de bestaande ruimte, kan de energie en capaciteit beter ingezet worden op maatregelen die andere aantoonbaar de burgerbeleving verbeteren en (op korte termijn) volledig uitvoerbaar zijn. Zie ook aanbeveling 7.

11. Geef ruimte om te handelen bij voldoende zekerheid, niet alleen bij volledige zekerheid

De huidige nadruk op foutloosheid leidt ertoe dat bekende problemen te lang blijven bestaan. Medewerkers van Dienst Toeslagen geven aan dat het streven naar 100% goed in de praktijk soms belemmerend werkt. Het leidt ertoe dat er een cultuur heerst waarin het bijvoorbeeld belangrijker is om geen fouten te introduceren in de berekening van de toeslag van een burger, omdat niet met zekerheid vastgesteld kan worden dat een aanpassing correct zou zijn, dan om waarschijnlijk bestaande fouten op te lossen. Medewerkers kunnen en/of durven bijvoorbeeld pas proactief te handelen wanneer het informatiebeeld volledig is en er (nagenoeg) geen onzekerheidsmarge meer is (zie ook 13). Versnelling vraagt om duidelijke kaders waarin medewerkers mogen handelen als niets doen zeer waarschijnlijk nadeliger is voor burgers. Hierbij hoort ook dat als de aanpassing niet juist was en eigenlijk tot een terugvordering zou moeten leiden, dit niet bij de burger gelegd kan worden omdat Dienst Toeslagen de aanpassing heeft doorgevoerd. Dit betreft een politieke keuze.

12. Verbeter de informatiepositie

Voor veel relevante gegevens zit Dienst Toeslagen aan het eind van een informatieketen. Ook stromen binnen Dienst Toeslagen kunnen de nodige tijd in beslag nemen. Dit kan resulteren in vertraging en communicatie die gebaseerd is op gegevens die niet actueel zijn. De negatieve impact op burgerbeleving, niet in het minst op het vertrouwen, is evident. Zet verder in op de aansluiting van systemen binnen Dienst Toeslagen, tussen Dienst Toeslagen en Belastingdienst, en tussen Dienst Toeslagen en andere instanties en, waar relevant, zorg dat dit juridisch mogelijk is, zodat gegevens die betrekking hebben op recht op of hoogte van toeslag sneller en accurater gedeeld kunnen worden. Ook dan blijven gegevens nog steeds enigszins achterlopen en kunnen ze door andere oorzaken incorrect zijn, maar dan zijn alle gegevens die beschikbaar zijn in ieder geval wel benut en is de foutmarge minder groot.

Voorkomen en verlagen van (hoge) terugvorderingen

13. Versnel het aanpassen van het voorschotbedrag wanneer signalen laten zien dat bedragen niet meer passen

Toeslagen bewegen nu al deels mee met veranderingen in inkomen of situatie (scheiden, 18 worden e.d.), maar vaak pas nadat verschillen zijn opgelopen. Deels omdat informatie niet direct bekend is bij Dienst Toeslagen, maar deels ook doordat er nu veel handelingen bij Dienst Toeslagen zitten tussen signaal en daadwerkelijk attenderen van de burger op mogelijk verkeerde gegevens en/of aanpassen van de gegevens zelf. Bovendien moet Dienst Toeslagen bij signalen dat gegevens mogelijk niet kloppen eerst een zorgvuldig proces doorlopen en

burgers de gelegenheid geven om zelf gegevens te controleren of aan te passen, voordat de dienst wijzigingen doorvoert, ook als Dienst Toeslagen het sterke vermoeden heeft dat de gegevens niet kloppen.

Versnelling betekent hier dan ook dat bekende signalen sneller (kunnen) worden omgezet in aanpassingen van het voorschot door Dienst Toeslagen in plaats van door burgers, ook alsnog niet alles definitief vaststaat. Dit verkleint en vermindert terugvorderingen en vermindert het gevoel bij burgers dat problemen zich ongemerkt opstapelen. Het vergt een verschuiving van volledige zekerheid voor iedere aanpassing naar voldoende zekerheid voor de meeste aanpassingen.

Een mutatieplicht voor Dienst Toeslagen, waarmee Dienst Toeslagen (wettelijk) verplicht wordt om aanpassingen te doen, in plaats van de eindverantwoordelijkheid bij de burger te laten, verhoogt de urgentie bij Dienst Toeslagen om snel in actie te komen. Een dergelijke plicht vereist echter een stelselwijziging, waarin ook geregeld moet worden waar, onder welke omstandigheden, in dit geval het risico van fouten komt te liggen.

Het vraagt ook het nodige vertrouwen van de burger en van de samenleving dat Dienst Toeslagen aanpassingen doet zonder dat de burger hiervoor toestemming heeft gegeven. Ervaringsdeskundigen geven aan dat het frequenter aanpassen spanning kan oproepen bij burgers vanwege eerdere ervaringen met de toeslagenaffaire. Het is dan ook belangrijk dat een andere werkwijze samengaat met andere maatregelen om het vertrouwen te vergroten (zie ook aanbeveling 11).

14. Versterk waarschuwingen door ze concreter en actiever te maken

Burgers worden erop gewezen dat veranderingen in hun persoonlijke situatie kunnen leiden tot terugvorderingen als zij deze niet doorgeven aan Dienst Toeslagen, bijvoorbeeld met de campagne ‘Check, pas aan en door’, maar ervaren die boodschap vaak als abstract of vrijblijvend. De resultaten uit de generieke effectmonitor (GEM) laten duidelijk zien dat met attendering en mutatie positieve resultaten te behalen zijn bij het verminderen (aantallen en bedragen) van terugvorderingen.

In een recent rapport zijn adviezen opgenomen voor de brieven over muteren.[10]

- Focus op de belangrijkste boodschap en de gewenste actie: voorkom information overload door te veel informatie op te nemen in de brief. Het voornaamste doel van de brief is de burger te laten begrijpen wat er van hen verwacht wordt.
- Verhoog de ervaren urgentie: schets een realistisch beeld van hoe accuraat de gegevens van Toeslagen zijn. Benadruk de unieke positie van de burger.
- Maak concreet wat er wordt verwacht van de burger: maak in een oogopslag duidelijk wat de burger moet doen. Doe dit door een deadline en duidelijk handelingsperspectief te geven.
- Maak het uitvoeren van de gewenste actie zo gemakkelijk mogelijk: geef een visuele stapsgewijze instructie om in actie te komen. Dit maakt het gewenste gedrag gemakkelijker en vergroot de kans dat de intentie wordt omgezet in gedrag.
- Zorg dat hulp laagdrempelig en toegankelijk is: maak de stap naar hulp zo klein mogelijk voor burgers waarvoor de gewenste actie niet ‘doenlijk’ is.

[10] Ipsos I&O (2025a).

Zolang burgers verantwoordelijk blijven voor het doorgeven van wijzigingen, is het nodig om waarschuwingen om dit te doen te versterken. Dit vraagt om duidelijke en dringende uitleg van wat er aan de hand is. De nadruk dient te liggen op wat er kan gebeuren als niets wordt gedaan en welke impact dat heeft. En altijd in combinatie met welke actie die voor de burger nu het meest voor de hand ligt en hoe die uit te voeren. Dat maakt waarschuwingen duidelijk en behulpzaam in plaats van spannend. De daadwerkelijke urgentie van het controleren is voor een deel van de burgers beperkt: de financiële impact van een fout is voor hen relatief laag en de gevolgen treden meestal pas later op. Voor anderen is de financiële impact wel aanzienlijk. In beide gevallen gaan burgers er mogelijk vanuit dat Toeslagen het beter weet. Dit betekent dat de brief deze urgentie maar beperkt kan verhogen. De ervaren urgentie kan daarentegen wél beïnvloed worden. Voor veel burgers voelt de actie op het eerste gezicht laag urgent, bijvoorbeeld omdat zij ervan uitgaan dat alles automatisch wordt geregeld of omdat ze leunen op de accuratesse van de gegevens van Toeslagen.

Schets daarbij een realistisch beeld van de accuratesse van de gegevens waarmee Toeslagen de aanpassing maakt. Burgers gaan er (soms onterecht) vanuit dat de gegevens die Toeslagen gebruikt kloppen, waardoor zij geen noodzaak voelen om de gegevens te controleren. Geef concrete voorbeelden van hoe de gegevens kunnen verschillen van de daadwerkelijke situatie, waardoor de toeslag onjuist wordt aangepast. Bijvoorbeeld als je nu al weet dat het inkomen later in het jaar hoger is, als er regelmatig wijzigingen zijn in je inkomen of als er een recente wijziging is geweest in het aantal opvanguren. Koppel dit aan de gewenste actie. Benadruk ook dat de burger altijd het best weet hoe de situatie in elkaar zit, de meest accurate gegevens heeft en weet en welke veranderingen eraan komen.

Het is daarbij bij het waarschuwen van de burgers belangrijk om de balans te bewaken: waarschuwen mag geen dreigen worden (zie ook 10). Geef rekenschap van het feit dat burgers zeer veel brieven ontvangen, dat deze lang niet altijd en door iedereen worden geopend en dat de toon en vorm van brieven stress kunnen oproepen. Ervaringsdeskundigen benadrukken dat brieven regelmatig worden weggelegd en dat de huidige communicatiestijl als zakelijk en soms bedreigend wordt ervaren. Versterking van waarschuwingen vraagt daarom niet alleen om concretere inhoud, maar ook om andere, duidelijkere en menselijkere communicatie. Het is dan ook een goede ontwikkeling dat er taalcoaches worden ingezet bij de doorontwikkeling van communicatie richting burgers. De concrete aanbeveling hierbij is om deze samenwerking nog vaker dan nu gedaan wordt op te zoeken en de effecten te monitoren.

Deze aanbeveling en aanbevelingen 1 (starterspakket voor nieuwe toeslagontvangers) en 4 (verbeteringen in beschikkingen en uitleg over berekeningen) versterken elkaar doordat ze het bewustzijn en begrip vergroten en het genoemde handelingsperspectief meer op waarde geschat worden.

Invorderingsproces doenlijker en menselijker maken

15. Realiseer één overzicht van openstaande bedragen en betalingen

Burgers hebben nu te maken met meerdere overzichten en verschillende ingangen voor openstaande betalingen aan het Rijk. Eén duidelijke plek waar zichtbaar is welke bedragen openstaan, waar het openstaande bedrag vandaan komt en welke mogelijkheden er zijn om af te lossen, om het gevoel van overzicht en regie bij burgers te vergroten. Ook voor medewerkers van Dienst Toeslagen vereenvoudigt dit het verkrijgen van overzicht.

Hiervoor loopt in het kader van de Clustering Rijksincasso een rijksbrede actie genaamde Mijn Betaaloverzicht, onder leiding van het CJIB. Waarschijnlijk is het daarom niet efficiënt om hiervoor nog een separate actie voor toeslagen op te zetten. Het is wel belangrijk dat burgers ook via Mijn Toeslagen toegang krijgen tot deze informatie. Dat is niet evident, bijvoorbeeld vanwege toeslagpartnerschappen en/of thuiswonende kinderen. Houd rekening met het risico dat een totaaloverzicht stress kan oproepen, vooral bij mensen met laag doenvermogen. Gebruik het overzicht daarom vooral preventief (in een vroeg stadium) én als startpunt voor een gesprek met een hulpverlener of begeleider.

Aansluitend hierop blijft belangrijk om afzonderlijke betalingsregelingen voor verschillende toeslagen en/of terugvorderingen met Dienst Toeslagen te combineren; een verbetering die Toeslagen al heeft verkend. Dat zou het aantal betalingen en berichten daarover sterk verminderen en de doenlijkheid en mogelijkheden om te helpen sterk vergroten. Mogelijkheden om dit te doen, zijn op dit moment beperkt vanwege juridische issues (verantwoordelijkheid wijzigingen, gebruik actueel inkomen, etc) en beperkte IV-capaciteit. Het blijft dan ook cruciaal om deze drempels eerst te beslechten.

Terugdringen van niet-gebruik toeslagen

16. Verbreed actieve attendering bij het krijgen van toeslagen waar mensen recht op hebben

Actieve attendering op het recht op toeslag blijkt effectief en laat zien dat de overheid ook meedenkt aan de ‘voorkant’. Verbreding naar meer groepen en situaties voorkomt dat mensen toeslagen mislopen uit onzekerheid, onwetendheid, doenvermogen, of angst voor fouten en versterkt het gevoel van rechtvaardigheid.

2.

2. Beleidscontext en maatregelen

Voor dit hoofdstuk is door de opdrachtgever een groslijst van beleidsmaatregelen aangeleverd waarin beleids- en uitvoeringswijzigingen uit de periode 2021-2024 zijn verzameld. Op basis van de interviews met medewerkers en beleidsmakers (stap 2a) en het deskresearch van beleidsdocumenten en eerdere onderzoeken (stap 2b) is hieruit een selectie gemaakt van maatregelen die in dit hoofdstuk worden beschreven. Daarbij zijn niet alleen de beleidsmaatregelen zelf opgenomen, maar ook de onderzoeken die eraan voorafgingen of die hun werking hebben geëvalueerd. Op die manier wordt zichtbaar hoe inzichten uit onderzoek zijn gebruikt om maatregelen vorm te geven of bij te sturen. De uitkomsten van stap 2a en 2b vormden vervolgens de basis voor de gapanalyse (stap 3), die kennishiaten in kaart bracht en richting gaf aan de vervolgstappen van het onderzoek. Tenslotte zijn ook de semigestructureerde interviews uit stap 4c in dit hoofdstuk verwerkt, waarin medewerkers van Dienst Toeslagen reflecteerden op geselecteerde maatregelen, met als doel inzicht te geven in hun impact op burgerbeleving en om illustratieve voorbeelden te bieden. Daarmee ontstaat een goed beeld van de maatregelen die Toeslagen in de periode 2021-2024 in gang heeft gezet en geïmplementeerd. Uiteraard werken ook maatregelen die vóór 2021 in gang zijn gezet door in de burgerbeleving, denk bijvoorbeeld aan het palet maatregelen in de Wet Verbetering uitvoerbaarheid toeslagen, echter deze vallen buiten het bereik van dit onderzoek.

Na de toeslagenaffaire stond het herstel van vertrouwen centraal in het beleid en de uitvoering van Dienst Toeslagen. De Hervormingsagenda Inkomensondersteuning vormde het beleidskader voor de periode 2021-2024 en gaf richting aan de hervormingen in beleid en uitvoering. Kernpunten waren voorspelbaarheid en eenvoud voor burgers, betere dienstverlening en het terugdringen van hoge terugvorderingen. Daarnaast waren ook het terugdringen van niet-gebruik en doenlijk(er) invorderen belangrijke prioriteiten. Deze beleidsdoelen sloten aan bij de drie burgerbeloftes van Dienst Toeslagen: *U krijgt waar u recht op heeft*, *U weet waar u aan toe bent en Wij staan voor u klaar,* met nadruk op tijdige en correcte uitbetaling, begrijpelijke communicatie en een menselijke behandeling. Ook werd aangesloten bij de lessen uit de toeslagenaffaire: beleid en uitvoering moesten de menselijke maat terugbrengen en nieuwe misstanden voorkomen.

We hebben in dit hoofdstuk de maatregelen die samen het input- en throughputkader van het onderzoek vormen op basis van de theoretisch voorziene output en/of outcome geordend in vijf paragrafen, op basis van het beleidskader en conform de systematiek van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE). Daarbij komen achtereenvolgens het voorkomen en verlagen van (hoge) terugvorderingen (paragraaf 2.1); invorderingsproces doenlijker en menselijker maken (2.2); terugdringen van niet-gebruik van toeslagen (2.3); verbeteringen in dienstverlening en communicatie (2.4); en verbeteringen in beleid en uitvoering (2.5) aan bod. Gezamenlijk schetsen deze paragrafen het brede beleidskader van de periode 2021-2024 en maken zichtbaar waarom en hoe veranderingen in de uitvoering zijn vormgegeven.

Op het niveau van de gegroepeerde maatregelen bespreken we ook de beoogde effecten van deze maatregelen – de output en outcome. In hoofdstuk 4 staat vervolgens centraal in

hoeverre de uitgevoerde maatregelen daadwerkelijk hebben bijgedragen aan het herstel van vertrouwen en de verbetering van de burgerbeleving (de beoogde impact op dit terrein).

Dit overzicht is niet volledig; het bevat een selectie van de meest relevante maatregelen op basis van beschikbare bronnen en interviews. De mate van detail varieert per maatregel omdat er van sommige maatregelen meer informatie beschikbaar was dan van andere. Daarnaast zijn sommige maatregelen van toepassing op meerdere aspecten (bijvoorbeeld het voorkomen van terugvorderingen én het verbeteren van de dienstverlening). Deze maatregelen hebben we ondergebracht op de plek waar zij inhoudelijk het meest relevant zijn.

2.1 Voorkomen en verlagen van (hoge) terugvorderingen

Uit zowel kwalitatief als kwantitatief onderzoek blijkt dat terugvorderingen een van de grootste bronnen van ontevredenheid onder burgers vormen (Dienst Toeslagen 2025a). Zij leiden niet alleen tot onzekerheid en wantrouwen, maar blijken ook een belangrijke oorzaak van niet-gebruik van toeslagen: burgers vermijden het aanvragen van toeslagen uit angst later geconfronteerd te worden met hoge terugvorderingen. Voor sommige burgers kunnen dergelijke terugvorderingen leiden tot financiële problemen.

Na de toeslagenaffaire werd het voorkomen van hoge terugvorderingen een van de belangrijkste speerpunten van de hervormingsagenda. Het werken in de actualiteit sluit hier direct op aan. Door toeslagen zoveel mogelijk te laten aansluiten bij de actuele inkomens- en leefsituatie van huishoudens – bijvoorbeeld door wijzigingen sneller te verwerken en toeslagen tijdig aan te passen – wordt voorkomen dat grote bedragen achteraf moeten worden teruggevorderd. In de praktijk betekent werken in de actualiteit dus het realiseren van hetzelfde doel: het voorkomen en verlagen van (hoge) terugvorderingen en het vergroten van voorspelbaarheid en eenvoud voor burgers (Dienst Toeslagen 2023b). Daarmee werd beoogd zowel de tevredenheid en het vertrouwen in de uitvoering te versterken als het gebruik van toeslagen toegankelijker te maken.

- **Loslaten gekoppelde uren bij kinderopvangtoeslag** (bron: interviews medewerkers). De koppeling tussen gewerkte uren en het recht op kinderopvangtoeslag is met ingang van 2023 losgelaten. Ouders hoeven niet langer exact op te geven hoeveel uren zij per maand werken om aanspraak te maken op toeslag. Dit voorkomt fouten bij het inschatten van werkuren, vermindert het risico op hoge terugvorderingen en maakt het stelsel eenvoudiger en voorspelbaarder voor ouders met wisselende of onzekere werktijden, zoals flexwerkers en oproepkrachten.
- **Actuele verwerking van wijzigingen** (Dienst Toeslagen 2023a, Algemene Rekenkamer 2025) (Zie Tekstbox 1):
    - **Eerder signaleren en attenderen** (Dienst Toeslagen 2023a; 2025b; 2023e; 2024c; 2025c; 2025d)**.** Toeslagen signaleert actief afwijkingen die kunnen leiden tot terugvorderingen, zoals verschillen tussen opgegeven opvanguren, opvanglocatie, opvangsoort of inkomen en de gegevens van kinderopvangorganisaties, UWV, DUO of gemeenten. Burgers worden hierover individueel geattendeerd via brieven en (in latere jaren) app-berichten, met het verzoek hun gegevens te controleren en waar nodig te wijzigen. Hieronder vallen onder meer de Inkomensactie en de attenderingsacties binnen Eerder Signaleren, inclusief de verschillende subpopulaties

(zoals ondernemers, afwijking opvanguren, einde opvang, wissel soort opvang, wissel opvanglocatie en lopende aanvraag kind niet bekend).

Tekstbox 1 – Eerder signaleren, attenderen en muteren

Wat houden de maatregelen in?

Dienst Toeslagen signaleert actief mogelijke afwijkingen in gegevens die kunnen leiden tot terugvorderingen, zoals verschillen in inkomen, opvanguren, opvangsoort of opvanglocatie. Deze signalen vormen de basis voor de attenderingsacties: burgers ontvangen een brief of bericht met de vraag hun gegevens te controleren en – indien nodig – te wijzigen. De attenderingsacties omvatten zowel de Inkomensactie als Eerder Signaleren, inclusief specifieke subpopulaties zoals afwijkende opvanguren, einde opvang, wissel soort, wissel locatie en lopende aanvraag kind niet bekend (Dienst Toeslagen 2023e, 2024c, 2025b, 2025c, 2025d).

Wanneer burgers niet reageren op een attendering, kan Toeslagen in bepaalde gevallen zelf een wijziging doorvoeren op basis van beschikbare gegevens. Deze werkwijze – muteren na attenderen – is ontwikkeld in een pilot (Ipsos I&O 2025) en verder uitgewerkt in het vervolgonderzoek *Muteren op inkomen* (Dienst Toeslagen 2025e). Een aanvullend gedragsonderzoek (Behavior Change Group et al. 2026) brengt in kaart waarom burgers soms niet reageren en welke factoren bepalen of zij wel of niet in actie komen.

Wat is het doel van de maatregelen?

Het doel is om afwijkingen in gegevens tijdig te signaleren en te corrigeren, zodat voorschotten beter aansluiten op de actuele situatie van burgers. Burgers blijven daarbij **zelf verantwoordelijk** om te controleren of hun gegevens kloppen en om wijzigingen door te geven. Door burgers te attenderen én – indien nodig – zelf te muteren, wordt voorkomen dat onjuiste gegevens langdurig blijven doorlopen. De maatregel draagt daarmee bij aan voorspelbaarheid en stabiliteit in de toeslaguitbetaling gedurende het jaar.

- **Generiek notificeren** (demo Generieke Effect Monitor)**.** Deze maatregel is erop gericht om mensen erop te attenderen dat zij regelmatig hun gegevens moeten controleren en – als er wijzigingen zijn – deze door te geven. Mensen ontvangen op gezette tijden een bericht hierover in de App Toeslagen.
- **Pre-attenderen** (demo Generieke Effect Monitor)**.** Deze maatregel is erop gericht om groepen er proactief op te wijzen dat zij – indien er wijzigingen zijn opgetreden in hun situatie – deze door moeten geven aan Toeslagen, zodat hun voorschotbedrag kan worden aangepast en teruvorderingen worden voorkomen.
- **Publiekscampagne 'Check. Pas aan. En door.'** (Dienst Toeslagen 2023a en interviews medewerkers). Deze campagne is gericht op burgers gedurende vier weken attenderen op het tijdig controleren en aanpassen van hun gegevens, om zo hoge terugvorderingen te voorkomen. De campagne beoogt kennisvergroting (bijvoorbeeld dat wijzigingen eenvoudig via Mijn Toeslagen of de app kunnen worden doorgegeven), urgentieverhoging via winstframing en het vergroten van zelfeffectiviteit. De boodschap is ontworpen als routine: "Check. Pas aan. En door." De campagne wordt breed ingezet via tv, online media en buitenreclame en kent meerdere jaarlijkse deelcampagnes. De campagne werd voor het eerst uitgevoerd in 2022 en daarna jaarlijks herhaald. Zie Tekstbox 2 voor een uitgebreide toelichting.

- **App Toeslagen en Mijn Toeslagen** (bron: interviews medewerkers; Belastingdienst / Dienst Toeslagen (UX Lab) 2022). De app biedt burgers een laagdrempelige manier om hun toeslagen te beheren en vooral om belangrijke wijzigingen – zoals inkomens- of huurveranderingen – eenvoudig en snel door te geven via smartphone of tablet. Daarmee ondersteunt de app het werken in de actualiteit en moet zij helpen om hoge terugvorderingen te voorkomen. De functionaliteit is bewust overzichtelijk gehouden, zodat gebruikers zich kunnen richten op het bijhouden van hun actuele gegevens; uitgebreide handelingen blijven beschikbaar via Mijn Toeslagen. Inzicht in actuele toeslaggegevens en pushnotificaties helpen burgers tijdig te controleren of actie nodig is. De Toeslagen-app ging in 2020 live voor kinderopvangtoeslag en werd in 2024 uitgebreid naar alle toeslagen. In 2022 is een vernieuwde versie van Mijn Toeslagen getest met burgers om gebruiksgemak en begrijpelijkheid te verbeteren. Respondenten vonden de nieuwe opzet overzichtelijk en het doorgeven van wijzigingen ging vlot. Wel kwamen aandachtspunten naar voren, zoals onduidelijkheid bij in- en uitklapmenu's, kleurgebruik en het ontbreken van duidelijke uitleg over berekeningen en terugbetalingen. Deze inzichten zijn gebruikt om verdere verbeteringen door te voeren. Daarnaast is ook de online omgeving van Mijn Toeslagen verbeterd. De app is verder uitgewerkt in Box 1.
- **Ondersteuning ondernemers** (Dijksterhuis & Van Baaren 2024). Via interviews en een gedragsexperiment zijn in 2024 verschillende interventies getest (o.a. een brief, een folder, een folder en een belactie) om te onderzoeken hoe ondernemers beter ondersteund kunnen worden bij het voorkomen van terugvorderingen.
- **Werkhervatting en meldplicht** (Dijksterhuis & Van Baaren 2022). Samenwerking tussen UWV en Toeslagen leidde in 2022 tot een maatregel met een brief en webpagina om burgers te wijzen op hun meldplicht bij werkhervatting. Uit het onderzoek bleek dat kennis over de meldplicht beperkt is en veel burgers moeite hebben met inkomensschatting en digitale toegang. De maatregel had tot doel mensen die weer aan het werk gaan te stimuleren wijzigigingen in hun toeslagen door te geven, om zodoende een terugvordering te voorkomen.
- **Tegengaan non-respons** (Dijksterhuis & Van Baaren 2023). In 2022 werd een gedragsinterventie uitgevoerd, gericht op ouders die kinderopvangtoeslag ontvangen en aanvullende informatie moeten aanleveren. Op basis van uitgebreid onderzoek—waaronder data-analyse, literatuurstudie, een burgerreisanalyse, focusgroepen, diepte-interviews en twee veldexperimenten met 33.000 ouders—werd vastgesteld dat non-respons vooral werd veroorzaakt door onduidelijke communicatie, beperkte kennis over de gevolgen van niet reageren, ervaren complexiteit van formulieren en lage urgentie. De interventie richtte zich daarom op het verbeteren van brieven en processen om ouders beter te informeren, de drempel tot reageren te verlagen en contact met Toeslagen toegankelijker te maken.

Tekstbox 2 - Campagne 'Check. Pas aan. En door.': voortdurend attenderen op wijzigingen doorgeven[1]

Wat houdt de maatregel in?

Met de campagne 'Check. Pas aan. En door.' wil Dienst Toeslagen burgers stimuleren om hun gegevens op tijd te controleren en waar nodig wijzigingen door te geven. In de campagne laat Dienst Toeslagen zien dat zij burgers hierbij actief ondersteunt. De boodschap richt zich op meerdere elementen: het vergroten van kennis (laten zien dat je wijzigingen in je inkomen direct kunt doorgeven), het benadrukken van de urgentie met behulp van winstframing (wijzigen levert iets op, bijvoorbeeld het voorkomen van terugbetaling) en het zo makkelijk mogelijk maken om wijzigingen door te voeren (door eigen-effectiviteit te vergroten en te faciliteren).

De campagne is gericht op gedragsverandering bij burgers, en specifiek op het een vaste gewoonde maken van van het controleren en doorgeven van gegevens bij belangrijke veranderingen in het leven. Vanuit deze context is gekozen voor een slogan die helpt om dit tot een routine te maken: “Verandert je inkomen? Check. Pas aan. En door. Check je toeslagen, Pas aan waar nodig, En door met waar je mee bezig bent…”. Hiermee wordt benadrukt dat het aanpassen van gegevens eenvoudig is en weinig tijd hoeft te kosten.

Doelgroep
De doelgroep van de interventie bestaat uit burgers van 18 jaar en ouder die minimaal één toeslag ontvangen. In de periode 2021-2024 werd in de communicatiestrategieën geen onderscheid gemaakt tussen verschillende subdoelgroepen. Binnen de campagne vanaf 2025 worden vier specifieke doelgroepen onderscheiden: gepensioneerden, jongeren die 18 jaar worden, personen die gaan samenwonen en personen die hun opleiding afronden en hun eerste baan krijgen.

Communicatiekanalen
De campagne wordt breed uitgezet via verschillende kanalen: tv, (online) radio, buitenreclame (zoals posters in abri’s en digitale buitenreclame-schermen), online video (bijvoorbeeld video-advertenties op sociale media), display advertising (banners en andere grafische advertenties op websites en in apps), native advertising (advertenties die qua vorm en toon lijken op redactionele content), SEA (betaalde zoekadvertenties in zoekmachines zoals Google Ads) en sociale mediacontent (advertenties op onder andere Facebook en Instagram). Specifieke doelgroepen worden vooral via social media benaderd, omdat via dit kanaal gericht kan worden getarget. Er wordt geadverteerd op specifieke platformen en pagina’s die aansluiten bij de betreffende doelgroep. Voor iedere doelgroep wordt een apart communicatie- en mediaplan opgesteld.

Aantal campagnes en timing
De campagne wordt sinds 2022 uitgevoerd. Binnen de hoofdcampagne worden per jaar meerdere deelcampagnes (‘flights’) ingezet. Het aantal deelcampagnes en de precieze invulling hiervan kan per jaar verschillen. Dit hangt af van de beschikbare budgetten en van de afstemming met andere campagnes van Dienst Toeslagen en de Belastingdienst.

In de periode 2022-2024 werden doorgaans drie deelcampagnes per jaar gevoerd, die allemaal gericht waren op de algemene doelgroep. De eerste deelcampagne vond plaats in de laatste week van januari en in februari. Deze periode is gekozen omdat salariswijzigingen als gevolg van veranderingen per 1 januari (bijvoorbeeld door wetswijzigingen) dan zichtbaar worden op de eerste loonstrook. De tweede deelcampagne duurde ongeveer vier weken in of rond de zomer; de precieze invulling hiervan varieerde per jaar. De derde deelcampagne vond plaats in het najaar (meestal vanaf oktober) en duurde ook vier weken. Het uitgangspunt bij deze campagne is dat mensen tegen het einde van het jaar beter zicht hebben op hun totale jaarinkomen.

In 2025 is ervoor gekozen om de tweede campagnevorm te richten op specifieke groepen. Daarbij worden vier doelgroepen onderscheiden: gepensioneerden, jongeren die 18 worden, mensen die gaan samenwonen en personen die hun opleiding afronden en hun eerste baan krijgen. Dit is een wijziging ten opzichte van de periode 2022-2024. Deze doelgroepen-specifieke campagne liep in 2025 van juni tot en met het einde van het jaar, waarbij de communicatie naar deze vier doelgroepen over deze periode werden verdeeld.

Wat is het doel van de maatregel?
Het overkoepelende doel van de campagne is het beperken van hoge terugvorderingen door toeslagontvangers. Het verminderen van niet-gebruik van toeslagen is geen hoofddoel, maar wordt gezien als een positieve nevenuitkomst van de campagne.

De specifieke communicatiedoelstellingen van de campagne – die kunnen worden gezien als tussendoelen van het overkoepelende doel – zijn tweeledig. Enerzijds is het doel om bij toeslagontvangers het bewustzijn en de kennis te vergroten dat 1) veranderingen in de persoonlijke situatie (zoals inkomen) gevolgen kunnen hebben voor de hoogte van hun toeslagen en daarom zo snel mogelijk moeten worden doorgegeven, 2) deze wijzigingen eenvoudig doorgeven kunnen worden via Mijn Toeslagen of de app Toeslagen, en 3) het tijdig doorgeven kan helpen om terugvorderingen en nabetalingen te voorkomen. Anderzijds heeft de campagne als doel toeslagontvangers daadwerkelijk aan te zetten tot handelen: het sneller doorgeven van relevante wijzigingen en het actief checken of zij (nog) recht hebben op één of meer toeslagen.

Figuur 1 Still uit televisiespot van de campagne 'Check. Pas aan. En door'.



Bron: Dienst Toeslagen, 2025

Figuur 2 Voorbeelden buitenreclameposters campagne 'Check. Pas aan. En door'.



Bron: Dienst Toeslagen, 2025

Tekstbox 3 – App Toeslagen: eenvoudig actuele toeslageninformatie inzien en wijzigingen[1]

Wat houdt de maatregel in?

De app Toeslagen biedt toeslagontvangers een manier om hun toeslagen te beheren via smartphone of tablet. Gebruikers kunnen hun gegevens inzien en belangrijke wijzigingen – zoals veranderingen in inkomen of huur – doorgeven.

Via de app kunnen gebruikers notificaties van Dienst Toeslagen ontvangen. Het gaat om generieke berichten, bijvoorbeeld een oproep aan alle gebruikers om bepaalde gegevens te controleren of te actualiseren. Ook stuurt Dienst Toeslagen berichten aan een specifieke selectie toeslagontvangers op basis van hun toeslag en het moment in het jaar. Een voorbeeld is een bericht aan kinderopvangtoeslag-ontvangers vlak voor de start van het schooljaar met de oproep hun opvanggegevens te controleren en deze, indien nodig, aan te passen.

Focus functionaliteiten in de app

Via de app is het (nog) niet mogelijk om toeslagen aan te vragen, toeslagen stop te zetten, een rekeningnummer te wijzigen, een wijziging in vermogen door te geven of kinderopvangtoeslag rechtstreeks aan de kinderopvangorganisatie te laten uitbetalen. Ook is het (nog) niet mogelijk direct via de app contact op te nemen via bijvoorbeeld een telefonische call of chat. Het is in de app ook niet mogelijk om wijzigingen door te geven die betrekking hebben op het voldoen aan de arbeidseis voor kinderopvangtoeslag.

Dienst Toeslagen heeft er bewust voor gekozen om de functionaliteiten in de app beperkt te houden. De app is primair bedoeld voor het inzien en beheren van de toeslagenadministratie van het lopende jaar, en niet als volledig loket voor alle mogelijke handelingen. Er zijn slechts een of twee jaren zichtbaar (het lopende jaar en vanaf november het komende jaar) waardoor een gebruiker alleen inzicht heeft in de actuele situatie van de toeslagenadministratie.

In Mijn Toeslagen zijn alle functionaliteiten voor het beheren van de toeslagadministratie wel beschikbaar. Deze online omgeving is daarom completer. De app biedt een eenvoudigere, anders gestructureerde omgeving met een beperkte set functies. De app beoogt daarmee in twee opzichten laagdrempelig te zijn: enerzijds vindt toegang plaats via smartphone of tablet, een vertrouwd middel voor veel burgers; anderzijds helpt de beperkte functionaliteit om het overzicht te bewaren en vergemakkelijkt het bijhouden van de administratie.

Voorgeschiedenis

De app Toeslagen is sinds 2019 in ontwikkeling en is in 2020 voor het eerst live gegaan, toen uitsluitend voor de kinderopvangtoeslag. De eerste ervaringen waren positief: het aandeel wijzigingen dat via de app werd doorgegeven nam toe en gebruikers ervoeren de app als gebruiksvriendelijk. Dit was aanleiding om de app verder uit te rollen. Na een behoefteonderzoek door een extern bureau zijn wensen en behoeften rond functionaliteiten voor alle andere toeslagen (zorgtoeslag, huurtoeslag en kindgebonden budget) in kaart gebracht. In maart 2024 is de app vervolgens live gegaan voor alle toeslagen. Sinds begin 2025 is het bovendien mogelijk om via de app de huurprijs aan te passen.

Testen en evaluaties

Dienst Toeslagen test wijzigingen in de app regelmatig met gebruikers. Via UX-tests wordt vooraf en tussentijds bekeken of nieuwe functionaliteiten begrijpelijk zijn en aansluiten bij de behoeften van de doelgroep. De uitkomsten worden gebruikt om de app iteratief te verbeteren.

Wat is het doel van de maatregel?

De app Toeslagen kent meerdere, samenhangende doelstellingen, namelijk:

1) Laagdrempelige digitale toegang

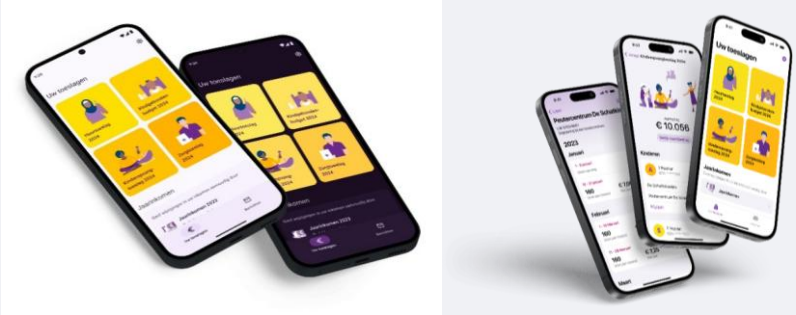
De app moet het voor toeslaggerechtigden zo eenvoudig mogelijk maken om hun toeslagen in te zien en belangrijke wijzigingen door te geven.

2) Voorkomen van (hoge) terugvorderingen en nabetalingen

Door wijzigingen sneller en eenvoudiger door te kunnen geven, beoogt de app dat gegevens actueler zijn gedurende het jaar. Dit moet bijdragen aan het verminderen van (hoge) terugvorderingen en nabetalingen achteraf.

Daarnaast ondersteunt de app bredere publiekswaarden, zoals financiële zekerheid en grip en autonomie op de eigen financiële administratie. Hoewel dit niet de enige of primaire doelen zijn, kan de app wel degelijk bijdragen aan het gevoel van controle over de eigen financiële situatie. Ook beoogt de app aan te sluiten bij de drie burgerbeloften van Dienst Toeslagen.

Figuur 3 Voorbeeldweergaven inhoud app Toeslagen.



Bron: Dienst Toeslagen, 2025

2.2 Invorderingsproces doenlijker en menselijker maken

Zoals in de vorige paragraaf gemeld, zijn terugvorderingen een belangrijke bron van ontevredenheid van burgers met het toeslagenstelsel, draagt de angst voor terugvorderingen bij aan niet-gebruik en brengen ze sommige burgers in financiële problemen. Naast het voorkomen en verlagen van (hoge) terugvorderingen is ook het doenlijker maken van het invorderingsproces een belangrijke pijler voor Dienst Toeslagen.

De invorderingsstrategie uit 2022 (Dienst Toeslagen 2022c) beschrijft hoe terugvorderingen op een overzichtelijke en begrijpelijke manier moeten worden geïnd, waarbij burgers zoveel mogelijk worden gestimuleerd om vrijwillig te betalen via betaalmogelijkheden die aansluiten bij hun persoonlijke en financiële situatie. Dwanginvordering wordt alleen ingezet als uiterste middel en altijd proportioneel. Deze paragraaf bundelt de strategie, de onderzoeken naar het invorderingsproces en de actuele stand van zaken (Dienst Toeslagen 2022b, 2023a, 2023b; Dijksterhuis & Van Baaren 202; Dijksterhuis & Van Baaren & Muzus 2024; Inspectie belastingen, douane en toeslagen 2024; Ministerie van Financiën 2025).

- **Persoonsgerichte invordering**: De invordering wordt persoonlijker, met een compleet beeld van de situatie van de burger, betere monitoring van ervaringen en meer duidelijk contact.
    - Er wordt toegewerkt naar integrale klantbehandeling, waarbij Toeslagen en de Belastingdienst alle beschikbare relevante informatie samenbrengen zodat op elk

moment een volledig en actueel beeld van de situatie van de burger beschikbaar is en passend kan worden gehandeld.
    - Er wordt toegewerkt naar één persoonsgerichte betalingsregeling voor de totale toeslagschuld, waarbij nieuwe vorderingen automatisch worden toegevoegd zodat burgers meer overzicht en grip houden.
    - Maatwerksituaties worden eerder gesignaleerd zodat persoonlijk contact sneller kan worden ingezet.
    - Burgers krijgen de mogelijkheid om, onder bepaalde voorwaarden, een verzoek te doen om hun betalingsregeling over een langer periode dan 24 maanden te mogen aflossen.
    - Op verzoek kan, na persoonlijk contact, een betaalpauze worden ingelast die passend is voor de situatie van de burger.
    - Nieuwe schulden worden meegenomen en teruggaven verrekend tot één betalingsregeling.
- **Verbetering communicatie.** Communicatie wordt verbeterd door duidelijkere brieven, betere online-informatie en overzichtelijke uitleg van processtappen.
- **Stimuleren om zelf te betalen** Burgers worden geholpen om vrijwillig te betalen via toegankelijke betaalopties, ondersteuning en duidelijk inzicht in hun schuld.
    - Meer laagdrempelige betaalopties zoals automatische incasso en QR-betalingen.
    - Verbeterde informatie over verrekening en schuldverloop voor meer grip.
    - Mogelijkheid om ook tijdens de dwangfase alsnog een betalingsregeling af te spreken via de spijtoptantenregeling.
- **Verbetering persoonlijke betalingsregeling**.Er wordt toegewerkt naar een rijksbrede norm voor het bestaansminimum, waarbij de berekeningswijze beleidsmatig wordt uitgewerkt in samenwerking met de andere CRI-partijen en zoveel mogelijk wordt gebaseerd op objectieve en beschikbare gegevens.
    - Betere vindbaarheid en toegankelijkheid van de regeling via heldere beschikkingen en webteksten.
    - Objectievere vaststelling van betalingscapaciteit, afgestemd op het bestaansminimum.
    - Periodieke controle van betaalcapaciteit tijdens de regeling om termijnen aan te passen wanneer nodig.
    - Eenmalige inkomsten zoals erfenissen of schenkingen moeten worden gebruikt om sneller af te lossen.
    - Mogelijkheid verlengde regeling bij illiquide vermogen: Als iemand wel vermogen heeft, maar dat niet snel kan verkopen, mag diegene langer de tijd krijgen om zijn schuld af te lossen. Men hoeft dan niet meteen bezit te verkopen, maar kan het bedrag dat erin zit over een langere periode afbetalen.
- **Kwijtschelding en bevoegdheid tot matiging**. Kwijtschelding wordt wettelijk verankerd, met voorwaarden en een helder eindpunt. De bevoegdheid tot matiging komt dichter bij medewerkers te liggen zodat sneller verlichting kan worden geboden. Er wordt gewerkt aan een duidelijke juridische basis voor uitstel en schorsende werking bij bezwaar.
- **Dwanginvordering als uiterste middel.** Dwanginvordering wordt zo laat mogelijk en proportioneel ingezet, met betere informatievoorziening en mogelijkheden om alsnog een regeling te treffen. Dwanginvordering wordt pas toegepast wanneer een volledig beeld van de situatie beschikbaar is.

    - De belastingdeurwaarder wordt actiever ingezet met oog voor persoonlijke omstandigheden.
    - Bij verrekening met kinderopvangtoeslag wordt rekening gehouden met beslagvrije voet en lopende opvangkosten.
    - Ingrijpende maatregelen worden alleen genomen wanneer de schuld definitief vaststaat, behalve bij fraude.
- **Betaalpauze.** Door deze maatregelijk kunnen burgers tijdelijk een pauze in de invordering krijgen tijdens impactvolle gebeurtenissen, met afspraken over vervolgstappen.
- **Verjaringstermijn niet standaard verlengen**. Verjaring wordt niet langer automatisch gestuit, zodat schulden niet eindeloos blijven doorlopen.
    - Verjaring wordt alleen nog gestuit in specifieke gevallen zodat een duidelijk eindpunt ontstaat.
    - Burgers worden geïnformeerd wanneer een schuld verjaard is en invordering stopt.
- **Overige maatregelen.**
    - Verrekening kan plaatsvinden zonder extra kosten, met behoud van het bestaansminimum.
    - Terugvorderingen worden verrekenend met elk voorschot, ongeacht de toeslagsoort. Dit dient ondermeer ter voorkoming van ingrijpender invorderingsmaatregelen.
    - Terugvorderingen worden maandelijks verrekend, zodat burgers sneller inzicht krijgen en (nieuwe) terugvorderingen worden voorkomen.
    - Informatie over invorderingsrente wordt verduidelijkt.
    - Er wordt gewerkt aan verrekening met alle toeslagsoorten en aan maandelijkse verrekening.
    - Burgers krijgen meer inzicht in ontstaan en verloop van terugvorderingen binnen een toeslagjaar.
    - De informatie over het starten en verloop van verrekening wordt verbeterd - met duidelijke uitleg over hoe, waarmee en tot wanneer een toeslagschuld wordt verrekend en hoe een burger dit kan stoppen (bijv. via ineens betalen of de spijtoptantenregeling).
    - Dienst Toeslagen is ook betrokken bij de Clustering Rijksincasso. In deze samenwerking met zeven andere uitvoeringsorganisaties wordt een fundament gelegd voor gezamenlijke dienstverlening, zoals het Vorderingenoverzicht Rijk en de Betalingsregeling Rijk.

2.3 Terugdringen van niet-gebruik toeslagen

Veel burgers maken geen gebruik van toeslagen of regelingen waar zij wel recht op hebben (CPB 2025, Panteia & Kenniscentrum Psychologie en Economisch Gedrag 2025) . Dit niet-gebruik ontstaat door onbekendheid, onduidelijkheid, angst voor terugvorderingen en complexiteit van procedures (Communicatierijk 2023, Divosa, Harms & Simonse 2022, Rijksoverheid 2023).

Niet-gebruik hangt indirect samen met burgerbeleving: beelden, verwachtingen en eerdere ervaringen van burgers met het toeslagensysteem beïnvloeden of zij daadwerkelijk de stap zetten om toeslagen aan te vragen. In die zin bepaalt de perceptie van het systeem mede de ervaring van burgers, nog vóórdat er contact is met de dienstverlening. Tegelijkertijd raakt

niet-gebruik direct aan de burgerbelofte *"U krijgt waar u recht op heeft"*, omdat burgers door niet-gebruik geen aanspraak maken op hun rechten. Het terugdringen van niet-gebruik draagt daarom bij aan de verbetering van de burgerbeleving.

- **Geborgde intensivering** (Dienst Toeslagen 2022b). Er wordt gewerkt aan een structurele intensivering van de inspanningen om niet-gebruik terug te dringen, zodat dit duurzaam verankerd raakt in de organisatie.
- **Attenderingsactie zorgtoeslag** (Dienst Toeslagen 2023b, Ministerie van Financiën 2025). In deze maatregel worden burgers actief geïnformeerd over een mogelijk recht op zorgtoeslag over een eerder toeslagjaar. De pilot richtte zich op het verkennen van de inzet van gerichte, proactieve communicatie om burgers tijdig te attenderen op hun mogelijke recht. Op basis van de inzichten uit deze pilot is de aanpak verder ontwikkeld en toegepast in een bredere attenderingsactie, waarbij opnieuw actief is gecommuniceerd richting burgers die mogelijk recht hebben op zorgtoeslag. De maatregel beoogt niet-gebruik te voorkomen door burgers tijdig en gericht te informeren, en vormt daarmee een potentiële bouwsteen voor bredere toepassing bij andere toeslagen.

2.4 Verbeteringen in dienstverlening en communicatie

Deze paragraaf bundelt maatregelen en onderzoeken die tussen 2021 en 2024 zijn uitgevoerd om de communicatie, interactie en dienstverlening van Dienst Toeslagen te verbeteren. Het gaat om initiatieven in verschillende fasen van implementatie: van strategische vernieuwingen tot praktische verbeteringen in dagelijkse processen. De maatregelen richten zich zowel op het brede publiek als op kwetsbare groepen, zoals burgers met beperkte digitale vaardigheden, laaggeletterden of mensen in complexe situaties. Onder de onderzoeken vallen ook burgerreizen, waarin stap voor stap is gekeken hoe burgers het proces ervaren en waar zij tegen knelpunten aanlopen. Dit overzicht is niet volledig; de mate van detail varieert per maatregel, afhankelijk van de beschikbare informatie. Samen laten de maatregelen zien hoe inzichten uit onderzoek doorwerken in andere verbeteringen en elkaar (deels) versterken.

Concrete verbetermaatregelen

- **Versimpeling van brieven en formulieren; inzet van begrijpelijke taal** (Dienst Toeslagen 2023a, 2023b). Diverse brieven werden herschreven, formulieren verkort en aangevuld met visuele ondersteuning. Daarbij werden taalcoaches ingezet en eenvoudiger taalgebruik in alle communicatie doorgevoerd.
- **Verbeterde beschikking** (Ministerie van Financiën, 2025). De toeslagbeschikking wordt opnieuw vormgegeven om deze duidelijker, begrijpelijker en transparanter te maken. De nieuwe beschikking geeft beter inzicht in welke gegevens zijn gebruikt, waarom bedragen veranderen en hoe het voorschot is opgebouwd.
- **Verbetering van online portalen en versterking van de BelastingTelefoon** (Dienst Toeslagen 2023a). Digitale informatie werd beter vindbaar gemaakt zodat burgers hun zaken makkelijker zelf kunnen regelen. Daarnaast werd de telefonische dienstverlening versterkt, onder meer met een terugbeloptie om wachttijden te beperken.
- **Informatiebrochures en website ontwikkeld in samenspraak met ouders** (Dienst Toeslagen 2023a). Nieuwe informatiebrochures en toestemmingsinformatie zijn samen

met ouders ontwikkeld en gepubliceerd via de website, met als doel meer begrijpelijke, laagdrempelige en relevante content.

- **Eigen social-media-kanalen voor communicatie en beantwoording van vragen** (Dienst Toeslagen 2023a). Toeslagen beheert eigen social-media-platforms waarop vragen van burgers worden beantwoord en actuele informatie gedeeld, wat zorgt voor laagdrempelig contact en snellere interactie.
- **Websiteverbetering: vriendelijkere identiteit en vereenvoudigde content** (Dienst Toeslagen 2023a). De website kreeg een frissere, meer uitnodigende vormgeving, doordachte structuur en eenvoudigere taal, om de toegankelijkheid voor verschillende doelgroepen te vergroten.
- **Inzet van taalcoaches voor begrijpelijke communicatie** (Dienst Toeslagen 2023b). Vanaf 2023 startte Toeslagen met taalcoaches in elk team. Deze medewerkers volgen taaltraining en ondersteunen collega's bij het schrijven van begrijpelijke brieven. De inzet richt zich op het verbeteren van beschikkingen (zoals voorschot- en definitieve berekeningen) en het vereenvoudigen van digitale communicatie, waaronder websitecontent, video's en beeldmateriaal.
- **Dienstverleningsbus en dialoogsessies: dichtbij in de wijk** (bron: interviews medewerkers). Sinds 2024 brengt een mobiele bus van Belastingdienst en Toeslagen persoonlijke hulp naar bewoners in o.a. gemeenten Oldambt (Winschoten en omstreken), Den Helder, Amsterdam en Den Haag. In de gemeente Oldambt en Den Helder kunnen mensen overdag zonder afspraak terecht voor ondersteuning bij toeslagen en fiscale vragen, met inzet van tolken waar nodig. De mobiele bus is optioneel ook ingezet tijdens drie dialoogsessies: twee in Den Haag en één in Amsterdam. Deze dialoogsessies werden 's avonds georganiseerd. Bewoners, toeleiders en maatschappelijke organisaties kwamen samen met medewerkers van Toeslagen om ervaringen, knelpunten en ideeën voor verbetering te bespreken. Deze combinatie van praktische hulp en actieve feedback beoogt het bereik te vergroten, het netwerk van ondersteuning te versterken en input te leveren voor beleidsontwikkeling. Zie Tekstbox 4 voor een uitgebreide toelichting.
- **Persoonlijke begeleiding** (bron: interviews medewerkers). Persoonlijke begeleiding biedt kwetsbare toeslagenontvangers één vaste contactpersoon die helpt bij het regelen van toeslagen, hoge terugvorderingen voorkomt en zelfredzaamheid vergroot. Burgers worden geselecteerd via medewerkers, intermediairs en een voorspellend model dat risico op problematische schulden inschat. De begeleiding vindt vooral telefonisch plaats en varieert van enkele gesprekken tot maandenlange ondersteuning. Sinds 2021 is Persoonlijke begeleiding uitgerold naar alle toeslagen; in 2024 waren circa 3.300 burgers aangemeld. Zie Tekstbox 5 voor een uitgebreide toelichting.
- **Toeslagenservicepunten** (Dienst Toeslagen 2023b, 2024, 2025). In de periode 2021-2024 konden burgers terecht bij Toeslagenservicepunten (TSP's) en bij spreekuren in bibliotheken. Het aantal TSP's is de afgelopen jaar sterk gegroeid: van 60 locaties in 2013 naar 168 in 2021 en 621 in 2025. In 2023 zijn dankzij de samenwerking met Humanitas 80 extra locaties toegevoegd. Dienst Toeslagen blijft zich inzetten om dit netwerk van intermediairs en servicepunten verder te versterken, zodat ondersteuning steeds dichter bij huis beschikbaar is.
- **Implementatie Geldfit** (bron: interviews medewerkers)**.** Dienst Toeslagen werkt sinds 2024 samen met Geldfit om mensen met (beginnende) geldzorgen sneller te ondersteunen. Zo wordt er, als eigen dienstverlening niet afdoende is, via de website, in

brieven en in contact in het kader van Persoonlijke begeleiding of begeleiding via het Stella-team verwezen naar Geldfit. Geldfit helpt mensen om grip te krijgen op hun geldzaken door middel van een anonieme test en praktische tips, en verwijst door naar passende hulp in de eigen omgeving.

Tekstbox 4 - Dienstverleningsbus en dialoogbijeenkomsten: dichtbij in de wijk

Wat houdt de maatregel in?

De Dienstverleningsbus is een mobiel spreek- en adviespunt van de Belastingdienst en Toeslagen dat sinds 2024 in gemeenten Oldambt (Winschoten en omstreken) en Den Helder actief is. De bus brengt de dienstverlening letterlijk naar de mensen toe: bewoners kunnen zonder afspraak binnenstappen voor hulp bij toeslagen, betalingen of andere fiscale zaken. Persoonlijke begeleiding en tolken waar nodig zorgen voor laagdrempelig en menselijk contact.

Het initiatief is ook gebruikt in Amsterdam en Den Haag, waar de bus werd ingezet voor dialoogbijeenkomsten in wijken Escamp en de Schilderswijk. Tijdens deze bijeenkomsten kwamen bewoners, toeleiders, maatschappelijke hulpverleners en medewerkers van Toeslagen samen om ervaringen, ideeën en feedback te delen. Beleidsvoornemens en ideeën voor verbetering van de dienstverlening konden tijdens deze avonden worden besproken en getoetst.

Een belangrijk onderdeel van het initiatief zijn de zogenaamde “toeleiders”: wijkbewoners die als aanspreekpunt fungeren voor mensen die de Belastingdienst of Toeslagen moeilijk weten te vinden. Toeleiders werven bezoekers voor de bus en de dialoogbijeenkomsten en leren tegelijkertijd zelf over de dienstverlening. Een neveneffect is dat zij een eigen Toeslagenservicepunt kunnen opzetten, met een rechtstreeks telefoonnummer naar Toeslagen, waardoor zij hun wijk nog beter kunnen ondersteunen.

Wat is het doel?

Het initiatief heeft twee doelen: direct hulp bieden via de bus en input verzamelen voor verbetering van de dienstverlening via de dialoogsessies. Door actief naar de wijk toe te gaan, wordt contact laagdrempelig en persoonlijk. De samenwerking met toeleiders vergroot het bereik en versterkt het netwerk van ondersteuning in de wijk.

Tekstbox 5 - Persoonlijke begeleiding: persoonlijk en proactief contact met toeslagenontvangers[1]

Wat houdt de maatregel in?

Persoonlijke begeleiding is een vorm van ondersteuning van Dienst Toeslagen voor toeslagenontvangers die (tijdelijk) extra hulp nodig hebben bij het regelen van hun toeslagen. Persoonlijke begeleiding wordt sinds 2020 aangeboden voor de kinderopvangtoeslag en is in 2021 verder uitgerold naar de overige toeslagen. De maatregel richt zich op burgers die moeite hebben met hun administratie, regelmatig te maken hebben met terugvorderingen of het toeslagensysteem niet goed begrijpen. Het gaat om situaties waarin (nog) geen sprake is van een schrijnende situatie en de burger (nog) niet in aanmerking komt voor ondersteuning vanuit het Stella-team (intensievere ondersteuning). Bij Persoonlijke begeleiding krijgt de burger één vaste begeleider als persoonlijk aanspreekpunt, die samen met de burger naar de persoonlijke situatie kijkt, helpt bij het regelen en aanpassen van toeslagen en meedenkt over oplossingen.

Burgers kunnen op verschillende manieren worden aangemeld voor Persoonlijke begeleiding. Aanmeldingen komen binnen via medewerkers van Dienst Toeslagen, BelastingTelefoon- en baliemedewerkers, via maatschappelijke intermediairs en dienstverleners (waaronder Toeslagenservicepunten) en via een door Dienst Toeslagen ontwikkeld voorspellend model. Dit voorspellende model schat, op basis van selectiecriteria, de kans dat bij een burger problematische schulden door toeslagen ontstaan. Daarbij wordt onder meer gekeken naar de hoogte en duur van eerdere en huidige schulden en terugvorderingen, de draagkracht (schulden afgezet tegen inkomen), en of er lopende toeslagen zijn. Burgers met de grootste kans op het ontwikkelen van problematische schulden komen in aanmerking voor het aanbod van Persoonlijke begeleiding.[2]

Na selectie worden burgers in principe binnen vijf werkdagen gebeld, krijgen uitleg en wordt hen gevraagd of zij begeleiding willen ontvangen. Dienst Toeslagen schat dat ongeveer de helft van de burgers die door Persoonlijke begeleiding worden benaderd ingaat op het aanbod voor begeleiding en deze begeleiding ontvangt. Daarnaast is er een groep burgers bij wie tijdens het eerste contact het probleem wordt besproken en direct wordt opgelost, zonder dat dit administratief als volledig Persoonlijke begeleiding-traject wordt geregistreerd, waardoor meer burgers daadwerkelijk worden geholpen dan uit de cijfers blijkt. Daarnaast worden burgers soms ook doorverwezen naar Geldfit. Als de burger telefonisch niet kan worden bereikt, worden één of meerdere brieven verstuurd waarin wordt uitgelegd wat Persoonlijke begeleiding is en waarom Dienst Toeslagen contact wil opnemen, met het verzoek om terug te bellen. Om de drempel te verlagen voor deelname door burgers, is in 2025 een pilot gestart waarbij in plaats van een brief een kaart wordt verstuurd, omdat bekend is dat brieven soms niet worden geopend. Een evaluatie van de pilot volgt.

De begeleiding vindt in de praktijk vooral telefonisch plaats. Af en toe wordt videobellen aangeboden; incidenteel worden burgers op een fysieke locatie geholpen. De duur van een Persoonlijke begeleiding-traject varieert: voor sommige burgers volstaan een of enkele telefoongesprekken, bij anderen loopt de begeleiding langer door, soms meerdere maanden of langer. Voor de maatregel wordt sinds 2024 ongeveer 18 fte ingezet, verdeeld over meerdere locaties (Den Haag, Utrecht, Heerlen, Apeldoorn en Leeuwarden).

Wat is het doel van de maatregel?
Allereerst beoogt Dienst Toeslagen (hoge) terugvorderingen van toeslagen zoveel mogelijk te voorkomen. Een tweede doel is het tijdig herstellen van onterechte terugvorderingen, zodat onnodige financiële druk wordt verminderd. Een derde doel is het bieden van duidelijkheid aan burgers over hun toeslagensituatie, bijvoorbeeld het recht op toeslag of over wat de burger zelf moet doen (zoals wijzigingen doorgeven). Ten vierde richt de maatregel zich op het voorkomen van een (nieuwe) problematische schuld en dat situaties escaleren tot een niveau waarop de meer intensieve ondersteuning van het Stella-team nodig is. Persoonlijke begeleiding grijpt daarmee tijdig in het traject van de burger in, zodat problemen niet verergeren en schrijnend(er) worden. Met Persoonlijke begeleiding wil Dienst Toeslagen burgers tijdig ondersteunen, naast hen staan en hen het vertrouwen geven dat zij (weer) meer regie kunnen nemen over hun eigen situatie.

Tot slot wordt met Persoonlijke begeleiding ook geprobeerd om de zelfredzaamheid van burgers rondom hun toeslagenadministratie te vergroten, zodat burgers in de toekomst zelf beter in staat zijn (nieuwe) terugbetalingen te voorkomen. Doordat de ondersteuning persoonlijk, proactief en op maat is, sluit deze aan bij alle drie burgerbeloften van Dienst Toeslagen.

Uitgevoerde onderzoeken

Er is de afgelopen jaren een groot aantal onderzoeken uitgevoerd naar de wijze waarop de dienstverlening van Dienst Toeslagen door burgers wordt ervaren. De onderstaande lijst is niet volledig, maar is in overleg met de opdrachtgever samengesteld op basis van de verwachte relevantie en impact op de burgerbeleving. Het betreft daarmee de onderzoeken die het meest inzicht geven in hoe burgers het huidige invorderingsproces en de bredere dienstverlening ervaren.

- **Belevingsonderzoek toeslaggerechtigden en maatschappelijk intermediairs** (DESAN 2024)**.** Dit onderzoek maakt onderdeel uit van de Fiscale Monitor en richt zich op de beleving van toeslaggerechtigden en intermediairs. Hiervoor zijn kwalitatieve en kwantitatieve onderzoeksmethoden gecombineerd, waaronder interviews, groepsgesprekken en vragenlijsten. Het doel was om systematisch in beeld te brengen hoe verschillende groepen burgers de dienstverlening van Toeslagen ervaren en welke drempels, verwachtingen en behoeften zij daarbij tegenkomen.
- **Toeslagenmonitor** (Ipsos I&O 2024). De Toeslagenmonitor is onderdeel van de Fiscale Monitor van het Ministerie van Financiën. Dienst Toeslagen meet hiermee twee keer per jaar hoe burgers de dienstverlening ervaren. Ipsos I&O voert hiervoor een grootschalige vragenlijst uit onder toeslagontvangers. In het vierde kwartaal van 2024 is opnieuw gemeten hoe tevreden burgers zijn, welk vertrouwen zij hebben, hoe duidelijk zij de communicatie vinden en welke knelpunten zij ervaren in contactmomenten en processen.
- **Klantreis nabestaanden** (Belastingdienst 2021). In 2021 is onderzocht hoe nabestaanden de dienstverlening van Toeslagen ervaren na het overlijden van een partner. Belangrijke behoeften zijn ruimte voor emotie, duidelijke uitleg en ondersteuning bij het aanpassen van gegevens. Concepten zoals een kaart, een toelichtende brief en een checklist zijn ontwikkeld om deze behoeften te adresseren.
- **Onderzoek dienstverlening voor burgers met laag doenvermogen** (Afdeling Buitengewone Zaken 2023). In 2023 onderzocht Toeslagen hoe het toeslagproces toegankelijker kan worden voor mensen met laag doenvermogen, zoals burgers met beperkte digitale vaardigheden, langdurige stress of cognitieve belemmeringen. Via ontwerpend onderzoek en tests met de doelgroep zijn strategieën ontwikkeld om drempels te verlagen, inzicht te vergroten en vertrouwen te herstellen.
- **Klantreis schulden** (Belastingdienst 2020). In 2020 onderzocht de Belastingdienst de ervaringen van burgers met (problematische) schulden. Belangrijke knelpunten zijn gebrek aan overzicht, onduidelijke processen en het ontbreken van een vast contactpersoon. Burgers missen empathie en proactieve hulp, wat stress en onzekerheid vergroot.
- **Klantreis Stella/Balie: maatwerk en betere signalering voor kwetsbare burgers** (Belastingdienst 2023). Onderzoek naar ervaringen van burgers met complexe of schrijnende problematiek laat zien dat hulp vaak te laat en willekeurig komt. Alarmbellen gaan niet op tijd af, mensen voelen zich niet gehoord en moeten hun verhaal steeds opnieuw doen.
- **Burgerperspectieven in de burgerreis: inzicht in uiteenlopende behoeften en ervaringen** (Dienst Toeslagen 2023d). Onderzoek naar zes burgerperspectieven laat zien dat toeslagen voor veel mensen stressvol en complex zijn. Belangrijke thema's zijn angst voor

fouten, onzekerheid over rechten, behoefte aan duidelijke communicatie en maatwerk. Het rapport benadrukt dat dienstverlening moet aansluiten op de leefwereld van burgers, met aandacht voor kwetsbare groepen zoals mensen met lage taalvaardigheid, stress of gezondheidsproblemen.

- **Kinderopvangtoeslag voor gezinnen met Wlz-indicatie** (Dijksterhuis & Van Baaren & Universiteit Leiden 2023). Sinds 2021 kunnen gezinnen waarvan één ouder een Wlz-indicatie heeft en de ander werkt kinderopvangtoeslag aanvragen. Onderzoek laat zien dat het aantal aanvragen lager is dan verwacht door onbekendheid van de regeling, complexe voorwaarden en een belastend aanvraagproces. Gezinnen hebben vaak beperkte tijd, doenvermogen en vertrouwen in de overheid.
- **Burgerreis huurtoeslag** (Dienst Toeslagen 2022d). Onderzoek naar de aanvraag van huurtoeslag laat zien dat het proces voor veel burgers ingewikkeld en stressvol is. Knelpunten zijn complexe taal, onduidelijke voorwaarden, technische problemen en gebrek aan hulp. Kwetsbare groepen zoals laaggeletterden, ouderen en digitaal minder vaardigen ervaren extra barrières.
- **Verkenning financiële ondersteuning: toezichtsignalen over invordering en niet-gebruik** (Inspectie belastingen, douane en toeslagen, 2023b). De Inspectie onderzocht in 2023 hoe maatregelen voor financiële ondersteuning uitpakken in de uitvoering. De verkenning benoemt positieve ontwikkelingen zoals meer oog voor de leefwereld van burgers en initiatieven rond invordering, niet-gebruik en toekenningszekerheid. Tegelijkertijd wijst de inspectie op beperkte wendbaarheid van de organisatie om structurele verbeteringen door te voeren. Het onderzoek bevat geen directe burgerinput.

2.5 Verbeteringen in beleid en uitvoering

Deze maatregelen richten zich op het versterken van de verbinding tussen beleid en uitvoering en het verbeteren van de interne organisatie om burgers beter te bedienen. Het gaat om initiatieven die structurele samenwerking bevorderen, signalen uit de praktijk vertalen naar verbeteringen en complexe casussen sneller en persoonlijker oplossen. Daarnaast wordt ingezet op het betrekken van maatschappelijke organisaties en intermediairs bij beleidsontwikkeling en het verbeteren van dienstverlening.

- **Toeslagtafels** (Dienst Toeslagen 2023a). Er werden structurele overlegtafels per toeslagsoort georganiseerd, met vertegenwoordiging van beleid en uitvoering. Elke tafel werkte aan een werkagenda met concrete verbeterpunten.
- **Signalenproces met verbeterambassadeurs in elk team** (Dienst Toeslagen 2023b). Er is een structureel signalenproces ingericht waarbij in elk team een verbeterambassadeur is aangesteld. Signalen van burgers en medewerkers worden systematisch opgepakt, gevolgd en doorvertaald naar concrete verbeteracties.
- **Handhavingsstrategie: vertrouwen centraal, balans tussen dienstverlening en toezicht** (Dienst Toeslagen 2023c). In 2023 is een nieuwe handhavingsstrategie ingevoerd om het vertrouwen van burgers te herstellen na de toeslagenaffaire. De aanpak legt nadruk op transparantie, uitlegbaarheid en het voorkomen van hoge terugvorderingen. Handhaving moet zorgvuldig en rechtmatig plaatsvinden, met aandacht voor preventie van fouten en een evenwichtige inzet van risicoselectie. De strategie wordt gefaseerd geïmplementeerd; concrete resultaten zijn nog niet beschikbaar.

- **Klantcontactstrategie** (Dienst Toeslagen 2023a, 2024). Dienst Toeslagen betrok burgers actief bij het verbeteren van dienstverlening, onder meer via burgerpanels, ervaringsdeskundigen en verbeterambassadeurs in teams die signalen en verbeterpunten uit de praktijk ophaalden.
- **Signalen van sociaal raadslieden: knelpunten in wetgeving en uitvoering** (Inspectie belastingen, douane en toeslagen, 2023a). In 2023 bracht de Inspectie knelpunten onder de aandacht die sociaal raadslieden ervaren bij het toeslagenstelsel. Belangrijkste thema's zijn complexiteit, risico op terugvorderingen, stress en beperkte toegang tot hulp.
- **Integrale klantbehandeling** (Ministerie van Financiën 2025). Door alle relevante informatie van Dienst Toeslagen en de Belastingdienst te benutten, krijgt Dienst Toeslagen steeds een actueel beeld van iemands situatie. Daardoor kan er op een passende manier worden gehandeld.
- **Versterking van burgerperspectief in dienstverlening** (Dienst Toeslagen 2022b, 2024). Vanaf 2021 is structureel ingezet op het betrekken van burgers bij de verbetering van dienstverlening. Dit gebeurde via burgerpanels, ervaringsdeskundigen, pilots en co-creatie met maatschappelijke organisaties. Daarnaast werden burgerreizen gebruikt om knelpunten in processen te identificeren. Deze aanpak moet zorgen voor begrijpelijke communicatie, menselijke maat en meer vertrouwen in de interactie met de overheid.
- **Ondersteuning van maatschappelijke intermediairs** (Dienst Toeslagen 2023a, 2024b). Dienst Toeslagen richt zich op het versterken van de kennis, handelingsmogelijkheden en bereikbaarheid van Dienst Toeslagen voor partijen die burgers ondersteunen bij toeslagzaken. Intermediairs fungeren voor veel burgers als eerste aanspreekpunt en zijn daarmee van groot belang voor een toegankelijke uitvoering van het toeslagenstelsel Dienst Toeslagen geeft invulling aan deze maatregel via verschillende ondersteuningsvormen die gericht zijn op kennisdeling, afstemming en directe ondersteuning. Daartoe behoren onder meer informatiewebinars voor intermediairs en het Direct Service Team, waarmee intermediairs contact kunnen opnemen bij complexe of vastgelopen situaties.
- **Labexperimenten.** Labexperimenten worden ingezet om voorgenomen beleidsmaatregelen in een vroeg stadium te testen bij burgers. In deze experimenten doorlopen deelnemers een gesimuleerd scenario waarin zij interactie hebben met het toeslagenstelsel. Hiermee kan worden onderzocht hoe burgers reageren op wijzigingen in beleid of uitvoering in een gecontroleerde omgeving. Tot nu toe zijn drie maatregelen via een labexperiment getoetst: het verkeerslichtenmodel, het voorzichtig voorschot en varianten van boetebeleid.

3.

3. Effecten van maatregelen

Dit hoofdstuk combineert de “stand van zaken” in de uitvoering met de (bekende) effecten van maatregelen in de periode 2021-2024, geordend langs de vijf domeinen uit het beleidskader (RPE). In de uitvoering zijn op een aantal punten duidelijke verbeteringen of stabiele sterke prestaties zichtbaar, zoals de tijdigheid van uitbetalingen (structureel rond 99,9%) en een hoog aandeel burgers dat aangeeft de toeslag elke maand op tijd te ontvangen (93% of meer in 2022-2024). Ook het aantal vragen van burgers aan Dienst Toeslagen nam in 2021-2024 sterk af (van ruim 71.000 naar bijna 49.000), terwijl het aantal toeslagontvangers toenam; daarnaast verschuift de verdeling richting minder vragen per burger.

Tegelijkertijd blijven de meer fundamentele problemen in de “binnenkant” van het stelsel grotendeels bestaan. Het aandeel hoge terugvorderingen lijkt in 2021-2024 niet te zijn afgenomen; in 2024 bedroeg het aandeel definitief toegekende toeslagen dat niet leidt tot een terug te betalen bedrag groter dan € 500 92,9%, waarmee de streefwaarde van 94% niet werd behaald (bron: data toeslagen). Niet-gebruik blijft in omvang groot, maar actuele trendcijfers zijn in dit onderzoek vooral beschikbaar tot en met 2021; in dat jaar bleef naar schatting ruim € 1 miljard aan toeslagen liggen (Panteia & Universiteit Leiden, 2025). De ingezette maatregelen laten in verschillende deelmetingen en in de percepties van intermediairs/baliemedewerkers aanwijzingen zien voor positieve werking (bijv. attendering en proactieve ondersteuning), maar causale effectinformatie ontbreekt vaak en veel maatregelen (vooral rond invordering) zijn nog niet (volledig) geïmplementeerd in 2024-2025, ondermeer door IV- en capaciteitsbeperkingen.

Dit hoofdstuk gaat in op de effecten van maatregelen in de periode 2021-2024. Waar mogelijk gaan we daarbij in op het effect op burgerbeleving, maar veelal ontbreekt daarvoor de informatie. Voor een select aantal maatregelen is additioneel onderzoek gedaan. Zoals eerder vermeld, ontbreken er waarschijnlijk maatregelen (en pilots) die zijn doorgevoerd in 2021-2024. Daaraan kan worden toegevoegd dat er waarschijnlijk ook kennis over effecten ontbreekt. Het bij elkaar brengen van data en kennis op beide terreinen is een verbeterpunt waarop we aanbevelingen geformuleerd hebben.

Per domein geven we eerst het beschikbare beeld van ontwikkelingen in uitvoering en prestatie-indicatoren (stand van zaken), en duiden we daarna wat uit literatuur, data-analyse, de enquête onder intermediairs en baliemedewerkers, focusgroepen met intermediairs en gesprekken met burgers bekend is over de (beoogde) effecten van maatregelen.
De resultaten laten een onderscheid zien tussen ontwikkelingen in de ‘buitenkant’ en de ‘binnenkant’ van het toeslagenstelsel. In de communicatie en dienstverlening zijn in de periode 2021-2024 verbeteringen zichtbaar. Tegelijkertijd blijven de meer fundamentele problemen in de ‘binnenkant’ van het stelsel grotendeels bestaan.

Paragraaf 3.1 presenteert de resultaten van de survey onder intermediairs en baliemedewerkers BelastingTelefoon. Wat is in hun visie de invloed van beleidsmaatregelen en uitvoeringswijzigingen: van welke van de genomen initiatieven en maatregelen (zoals vereenvoudiging van regels, digitale tools en persoonlijke ondersteuning) hebben burgers de effecten ervaren? De paragrafen 3.3 tot en met 3.7 schetsen per domein in meer detail wat uit de verschillende bronnen die zijn gebruikt in dit onderzoek – te weten literatuur, data-analyse,

de enquête onder intermediairs en baliemedewerkers, focusgroepen met intermediairs en gesprekken met burgers – bekend is over de effecten van deze maatregelen op burgerbeleving. In paragraaf 3.2 lichten we eerst kort toe hoe deze vijf paragrafen tot stand gekomen zijn.

3.1 Oordeel intermediairs en baliemedewerkers van de BelastingTelefoon

In de enquête onder intermediairs en baliemedewerkers van de BelastingTelefoon die toeslagenvragen beantwoorden, is gevraagd of zij bekend zijn met zeven, in overleg met het ministerie vastgestelde, maatregelen die zijn ingezet in 2021-2024 en wat daarvan in hun ogen de effecten waren.[11]

Bekendheid
Tabel 1 toont dat een groot deel van de uitgevraagde maatregelen bij deze groepen bekend is (bron: enquête V04). Intermediairs zijn goed bekend met de informatiewebinars en het Direct Service Team bedoeld voor (hoofdzakelijk) intermediairs. De implementatie van Geldfit is juist vooral bekend is onder baliemedewerkers; intermediairs worden op dit moment ook niet ingezet bij de doorverwijziging naar Geldfit. De loskoppeling van uren voor de KOT en persoonlijke begeleiding scoren in beide groepen relatief laag qua bekendheid.

Tabel 1 Bekendheid van maatregelen onder intermediairs en baliemedewerkers[a b]

Maatregel	Intermediairs (n = 186)	Baliemedewerkers (n = 115)	Totaal (n = 301)
Campagne 'Check. Pas aan. En door.'	87,6%	91,3%	89,0%
App Toeslagen	88,7%	87,8%	88,4%
Informatiewebinars	88,7%	53,9%	v75,4%
Implementatie Geldfit	57,5%	93,0%	71,1%
Direct Service Team	80,6%	48,7%	68,4%
Loslaten gekoppelde uren KOT	61,3%	73,0%	65,8%
Persoonlijke begeleiding	62,9%	47,8%	57,1%

a Vraag in enquête: "Kent u de bovengenoemde verandering en/of maatregel?" Het betreft het antwoord "Ja", de andere antwoordopties waren "Nee" en "Weet ik niet". De vraagtekst vraag werd voorafgegaan door een korte toelichting op de betreffende maatregel.

b De resultaten betreffen de antwoorden van respondenten die deze vraag hebben beantwoord. Een deel hiervan heeft geen maatregelspecifieke vervolgvragen beantwoord en de vragenlijst afgerond (zie Bijlage 1). Hierbij geldt dat de bekendheid onder respondenten met een onvolledig ingevulde vragenlijst iets lager is dan onder respondenten die de vragenlijst volledig hebben ingevuld.

Bron: Enquête, 2025; Panteia, Universiteit Leiden en Behavior Change Group, 2026

Tabel 2 laat zien hoe intermediairs en baliemedewerkers de effectiviteit van de maatregelen beoordelen in relatie tot de doelen. Overkoepelend bezien, worden alle voorgelegde

[11] In deze rapportage zijn de antwoorden van 301 respondenten verwerkt. Van hen hebben 268 respondenten de vragenlijst volledig ingevuld. Daarnaast zijn ook (deel)antwoorden meegenomen van respondenten die de vragenlijst niet hebben afgerond. Verder kregen respondenten in de vragenlijst vragen over maximaal twee interventies voorgelegd. Hierdoor kan het aantal respondenten per vraag verschillen. Zie Bijlage 1 voor een uitgebreidere toelichting.

maatregelen door intermediairs en baliemedewerkers overwegend positief beoordeeld wat betreft hun bijdrage aan het behalen van de doelen. Tegelijkertijd valt op dat bij meerdere maatregelen een relatief groot deel van de respondenten aangeeft geen beoordelingscijfer te kunnen geven. Mogelijk speelt hier deels in mee dat niet alle respondenten actief betrokken zijn bij alle .

Tabel 2 Beoordeling door intermediairs en baliemedewerkers van de mate waarin maatregelen bijdragen aan het bereiken van hun doelen[a]

		*Cijfer **gegeven***						*Geen cijfer gegeven*	***Totaal***
		Intermediairs		**Baliemedewerkers**		**Intermed. en baliemed.**		**Intermed. en baliemed.**	**Intermed. en baliemed.**
Maatregel	**Maatregelspecifiek doel**	**Cijfer gem. (1-7)**	**n**	**Cijfer gem. (1-7)**	**n**	**Cijfer gem. (1-7)**	**n**	**n (% t.o.v. alle respondenten)**	**n**
Voorkomen van (hoge) terugvorderingen									
Loslaten gekoppelde uren KOT	**Het voorkomen van terugvorderingen bij ouders die moeilijk in kunnen schatten hoeveel zij in de maand werken en gebruik (willen) maken van kinderopvang en dus kinderopvangtoeslag.**	5,4	30	5,5	22	5,4	52	15 (22%)	67
App Toeslagen	**Het voorkomen van hoge terugvorderingen.**	4,9	22	4,1	31	4,4	53	34 (39%)	87
App Toeslagen	**Het voorkomen van terugvorderingen.**	4,8	25	3,9	30	4,3	55	32 (37%)	87
Campagne 'Check. Pas aan. En door.'	**Het voorkomen van hoge terugvorderingen.**	4,1	31	3,9	23	4,0	54	34 (39%)	88
Laagdrempelige toegang tot toeslagenadministratie									
App Toeslagen	**Laagdrempelige digitale toegang tot DT-administratie voor alle toeslagontvangers.**	4,9	25	4,3	30	4,5	55	32 (37%)	87
Burgers die vastlopen duidelijkheid geven									
Persoonlijke begeleiding	**Zorgen dat mensen die vastlopen met toeslagen duidelijkheid hebben over het doorgeven van wijzigingen.**	5,2	44	4,3	9	5,0	53	26 (33%)	79
Persoonlijke begeleiding	**Zorgen dat mensen die vastlopen met toeslagen duidelijkheid hebben over**	5,0	45	4,3	8	4,9	53	26 (33%)	79

	het aanvragen van toeslagen.								
Burgers met geldzorgen ondersteunen									
Implementatie Geldfit	**Door samenwerking met Geldfit kan DT mensen die signalen van financiële problemen laten zien gericht en warm doorverwijzen naar passende hulp.**	5,0	19	5,0	24	5,0	43	27 (39%)	70
Implementatie Geldfit	**Mensen met (beginnende) geldzorgen sneller en effectiever ondersteunen.**	4,9	23	4,4	19	4,7	42	28 (39%)	70
Intermediairs ondersteunen									
Direct Service Team	**Intermediairs helpen om mensen beter te ondersteunen bij vragen over Toeslagen.**	5,9	54	5,3	12	5,7	66	12 (15%)	78
Informatiewebinars	**Samenwerkingspartners, waaronder intermediairs, informeren over veranderingen bij DT zodat zij mensen beter kunnen ondersteunen.**	5,7	54	4,4	10	5,5	64	16 (20%)	80

a Vraag in enquête: “In hoeverre heeft de verandering bijgedragen aan het bereiken van het doel van de verandering?” Antwoordopties waren “1 helemaal niet” tot en met “7 Volledig” en “Weet ik niet”. De vraagtekst vraag werd voorafgegaan door een korte toelichting op de betreffende maatregel en het doel waar de vraag betrekking op had.

b Deze kolom betreffen 1) het percentage van de respondenten die de vraag hebben voorgelegd gekregen en als antwoord ‘weet ik niet’ gaven, en 2) het totaalaantal respondenten dat de vraag heeft voorgelegd gekregen.

Bron: Enquête; Dienst Toeslagen, bewerking door Panteia, Universiteit Leiden en Behavior Change Group, 2026

3.2 Toelichting beschreven effecten per maatregel

In de periode 2021-2024 heeft Dienst Toeslagen diverse maatregelen in gang gezet, zoals beschreven in hoofdstuk 2. In deze paragraaf beschrijven we wat uit de verschillende bronnen die zijn gebruikt in dit onderzoek – te weten literatuur, data-analyse, de enquête onder intermediairs en baliemedewerkers, focusgroepen met intermediairs en gesprekken met burgers – bekend is over de effecten van deze maatregelen. Waar mogelijk bezien we ook de effecten op burgerbeleving. Net als in hoofdstuk 2, hebben we deze maatregelen geordend in vijf paragrafen, op basis van het beleidskader en conform de systematiek van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE):

- Voorkomen en verlagen van (hoge) terugvorderingen;
- Invorderingsproces doenlijker en menselijker maken;
- Terugdringen van niet-gebruik van toeslagen;
- Verbeteringen in dienstverlening en communicatie;
- Verbeteringen in beleid en uitvoering

We gaan in op wat uit het beschikbare materiaal bekend is over de effecten van de verschillende maatregelen op burgerbeleving. Een belangrijke eerste kanttekening daarbij is dat op basis van dit onderzoek voor de meeste maatregelen geen causaal verband kan worden vastgesteld tussen de maatregel en de effecten in termen van gewenste outcome of impact. Dit is overigens niet uitzonderlijk: in evaluaties van complexe beleidsmaatregelen is het in het algemeen moeilijk om causale effecten eenduidig vast te stellen, omdat meerdere interventies gelijktijdig plaatsvinden en externe factoren een rol spelen.

Er is in veel gevallen geen systematische effectmeting uitgevoerd om de uitkomsten van de maatregelen te bepalen, of de beschikbare metingen zijn onvoldoende gedetailleerd of waren niet toegankelijk voor dit onderzoek. Voor een aanzienlijk deel van de maatregelen ontbreekt daarmee simpelweg een harde empirische basis om effecten vast te stellen, laat staan dat er kennis is over het effect op de burgerbeleving. De enquête die voor dit onderzoek is gehouden, vult deze leemte deels in, maar geeft vooral een perceptie van betrokkenen en geen objectieve meting van effecten.

Toch bieden deze percepties waardevolle inzichten die helpen om effecten te duiden: aanvullend op cijfers en onderzoeken kunnen uitkomsten van de maatregelen aannemelijk worden gemaakt. Verschillende bronnen – waaronder literatuur, data-analyse, de enquête onder intermediairs en baliepersoneel, focusgroepen met intermediairs en gesprekken met burgers – wijzen regelmatig in dezelfde richting. Daardoor kan soms wel plausibel worden gemaakt dat bepaalde maatregelen bijdragen aan verbeteringen, ook al ontbreken formele effectmetingen of causale bewijsvoering.

Het blijft daarbij zeldzaam dat ook iets gezegd kan worden over het effect op burgerbeleving. Met het oog op de leesbaarheid vermelden we dat niet steeds. Als geen effect gemeld wordt op burgerbeleving, betekent dat daarom dat hier geen zicht op is.

3.3 Voorkomen en verlagen van (hoge) terugvorderingen

Het totaal aandeel terugvorderingen is tussen 2016 en 2020 verminderd en ook de hoge terugvorderingen zijn verminderd (SEO 2022). **Error! Reference source not found.** presenteert cijfers over hoge terugvorderingen voor de periodes 2020-2021 en 2022-2023 (Dienst Toeslagen 2023b; 2025f).[12] [13] Daaruit blijkt dat het aantal hoge terugvorderingen in absolute zin voor alle toeslagen is toegenomen tussen deze periodes. Tegelijkertijd is bij de huurtoeslag, het kindgebonden budget en de kinderopvangtoeslag het aandeel hoge terugvorderingen relatief gedaald. Alleen voor zorgtoeslag geldt dat dit aandeel is gestegen (5,7 naar 5,9).

[12] Aannemelijk is dat onder 'hoge' terugvorderingen wordt verstaan: meer dan € 1.000 bij kinderopvangtoeslag en meer dan € 500 bij zorgtoeslag, huurtoeslag en kindgebonden budget. Deze afbakening hanteert Dienst Toeslagen doorgaans in de uitvoering, maar zij wordt in de brondocumenten niet expliciet vermeld (Dienst Toeslagen 2023b, 2025f).

[13] In de bronnen (Dienst Toeslagen 2023b, 2025f) wordt bij de percentages over terugvorderingen geen toelichting gegeven. Aannemelijk is dat deze percentages het aandeel hoge terugvorderingen per toeslag weergeven ten opzichte van het totale aantal terugvorderingen binnen die toeslagsoort.

Tabel 3 Hoge terugvorderingen na definitieve toekenning, 2020-2023 (in aantallen en percentages)[a]

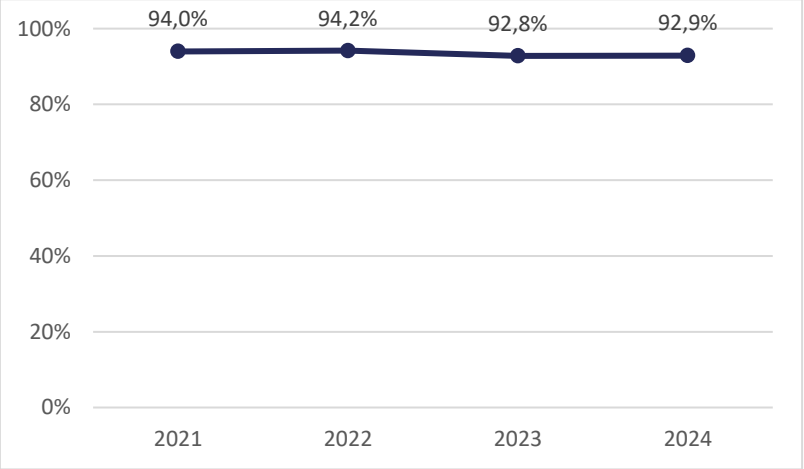
Toeslagjaar	2020		2021		2022		2023	
	aant.	perc.	aant.	perc.	aant.	perc.	aant.	perc.
Huurtoeslag			156.000	10,4			167.000	9,7
Zorgtoeslag			257.000	5,7			327.000	5,9
Kindgebonden budget			86.000	8,6			101.000	7,4
Kinderopvangtoeslag	38.000	6,3			41.000	5,8		

a Op basis van Stand van de Uitvoering 2023 en 2025 (Dienst Toeslagen 2023b; 2025f).

Bron: Dienst Toeslagen, bewerking door Panteia, Universiteit Leiden en Behavior Change Group, 2026

In de periode 2021-2024 lijkt, kijkend naar alle toeslagsoorten, het aandeel hoge terugvorderingen niet te zijn afgenomen, gezien het aandeel definitief toegekende toeslagen dat *niet* leidt tot een terug te betalen bedrag groter dan € 500 in deze periode is afgenomen (zie Figuur 7). In 2024 bedroeg het aandeel grote terugvorderingen 92,9%[14], waarmee de door Dienst Toeslagen in dat jaar gestelde streefwaarde van 94% niet behaalde. Al met al laten de cijfers zien dat meer burgers dan beoogd te maken krijgen met (grote) terugvorderingen achteraf, en dat het terugdringen daarvan een belangrijk aandachtspunt blijft.

Figuur 7 Aandeel definitief toegekende toeslagen dat niet leidt tot een terug te betalen bedrag groter dan € 500, 2021-2024 (in percentages)[a]



a Dienst Toeslagen. (2025). *Jaarrapportage 2024 Dienst Toeslagen*. P. 7.

Bron: Dienst Toeslagen, bewerking door Panteia, Universiteit Leiden en Behavior Change Group, 2026

Voor een aantal interventies zijn aanwijzingen van effectiviteit beschikbaar, variërend van samenhang tussen attendering en doorgegeven wijzigingen tot positieve waardering van intermediairs, baliemedewerkers en burgers. In de volgende paragrafen worden deze maatregelen afzonderlijk besproken, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen (1) gemeten effecten, waar mogelijk inclusief effect op burgerbeleving, (2) indicaties van samenhang met lagere terugvorderingen en (3) percepties van betrokkenen. Hierdoor ontstaat een

[14] Hierbij dient te worden vermeld dat we niet zeker weten hoe de cijfers voor 2024 precies moeten worden geïnterpreteerd; het is mogelijk dat deze zijn gebaseerd op nog niet definitieve gegevens.

genuanceerd beeld van de bijdrage van de verschillende maatregelen aan het voorkomen van (hoge) terugvorderingen.

- **Loslaten van gekoppelde uren bij kinderopvangtoeslag.** Uit de enquête onder intermediairs en baliemedewerkers en uit de focusgroepen blijkt dat het loslaten van de koppeling van uren bij de kinderopvangtoeslag door beide groepen hoog gewaardeerd wordt als maatregel om terugvorderingen terug te dringen (zie Tabel 2). In de enquête noemt een groot deel van de respondenten dat deze maatregel bijdraagt aan het verminderen van het aantal terugvorderingen (70%, n = 67), het vergroten van de correctheid van het toeslagbedrag (63%, n = 67) en het beperken van hoge terugvorderingen (57%, n = 67) (bron: enquête V09 en V10). De maatregel voorkomt fouten bij ouders die werktijden lastig kunnen voorspellen. Harde effectcijfers ontbreken, maar het subjectieve effectbeeld is consistent positief. Dit beeld wordt bevestigd in de focusgroep: de maatregel wordt daar eveneens in hoge mate gezien als bijdragend aan het verminderen van (hoge) terugvorderingen bij ouders. De bekendheid is gemengd en lager dan bij sommige andere maatregelen (bron: enquête V04, zie Tabel 1).
- **Actuele verwerking van wijzigingen.** In totaal zijn in 2022–2024 ruim 680.000 burgers geattendeerd via de Inkomensactie en Eerder Signaleren. De respons lag tussen de 24% en 28%, meestal in de vorm van het doorgeven van een inkomenswijziging. In cijfers uit de Generieke Effect Monitor wordt daarnaast gerapporteerd dat er in het kader van het signaleren van afwijkend inkomen in 2022 539.264, in 2023 931.540 en in 2024 708.603 attenderingen zijn gedaan. De respons daalde daarbij van 28,2% (2022) naar 24,4% respectievelijk 24,7% (2023-2024), wat mogelijk samenhangt met het selecteren van grotere, minder specifieke populaties. Burgers die reageerden door hun inkomen aan te passen hadden lagere terugvorderingen; in 2022 bedroeg het verschil tussen wijzigers en niet-wijzigers gemiddeld € 228 en in 2023 en 2024 € 157. De effectiviteit verschilde daarbij per doelgroep; afwijkingen bij opvanguren, einde opvang en wissel soort hebben de grootste financiële impact, terwijl voor sommige subpopulaties de respons laag was maar de financiële impact hoog wanneer burgers wél reageren.
  Specifiek voor kinderen die naar de basisschool gaan, zijn 14.529 burgers geattendeerd via de stopactie; de respons lag daar op 34,6% en de terugvordering bij wijzigers was gemiddeld € 284 lager dan bij niet-wijzigers.
  Onder de (in totaal) ongeveer 81.600 ondernemers die zijn aangeschreven (19.999 in 2023, 31.731 in 2024 en 29.918 in 2025) bleef de respons relatief laag (3,3% tot 5,1% die een inkomenswijziging doorgaf, tegenover 1,9% in een controlegroep). Ondernemers die wél wijzigden of stopten hadden minder vaak een (hoge) terugvordering, maar dit betrof een relatief kleine groep, waardoor de impact beperkt bleef; telefonische opvolging werd gewaardeerd maar leidde nauwelijks tot extra wijzigingen. Tegelijkertijd reageert een substantieel deel van de doelgroep níet, waardoor muteren noodzakelijk is om afwijkingen toch te corrigeren.
  In de pilot en opschaling van muteren (*muteren na attenderen; muteren op inkomen*) blijkt muteren uitvoerbaar, mits duidelijke selectieregels, goede gegevenskwaliteit en zorgvuldige communicatie worden geborgd. Muteren corrigeert afwijkingen bij burgers die niet reageren, waardoor onjuiste gegevens niet onnodig blijven doorlopen. In de opschaling wijzigde 20% van de geattendeerde burgers zelf hun gegevens; bij 72% voerde Dienst Toeslagen de wijziging door. De werkwijze leidde tot veel correcties en een zeer laag aantal klachten en bezwaren. Het effect van muteren op het daadwerkelijk

voorkomen van terugvorderingen is nog niet vastgesteld; wel voorkomt de werkwijze dat onjuiste gegevens blijven doorlopen. Inactie werd in aanvullend onderzoek vooral verklaard door lage urgentie, vertrouwen in automatische verwerking, beperkte kennis, andere prioriteiten en onduidelijkheid over wat van burgers wordt verwacht; burgers die wél reageerden hadden vaker behoefte aan controle of minder vertrouwen in automatische verwerking. Een nadere uitwerking staat in Tekstbox 1 in Hoofdstuk 2.

- **Generiek notificeren.** Generieke notificaties zijn in 2024 en 2025 ingezet om burgers te attenderen op mogelijke wijzigingen in hun situatie. In 2024 betrof het ongeveer 4.000 mensen, met een respons van 2,5% voor doorgegeven inkomenswijzigingen en 2,4% voor wijzigingen in kinderopvanggegevens (bron: Generieke Effect Monitor). In 2025 werden 919.789 mensen genotificeerd; 0,6% zette de toeslag stop, 2,9% gaf kinderopvanggegevens door, 0,9% meldde een huurwijziging, 3,3% een inkomenswijziging en 0,5% vroeg een toeslag aan. Per persoon zijn de effecten beperkt, maar door de grote omvang van de populatie worden relatief veel burgers bereikt. Uit de gegevens blijkt er samenhang tussen notificatie en het doorgegeven van wijzigingen, en tussen wijzigingen doorgeven en lagere terugvorderingen, maar er kan geen direct causaal verband worden vastgesteld.
- **Pre-attenderen.** Bij pre-attendering werden in 2023 ongeveer 200.000 mensen benaderd (Bron: Generieke Effect Monitor). De respons lag toen op 19%, waarvan 7,6% een inkomenswijziging doorgaf en 11,4% een wijziging in kinderopvang. In 2025 werd een grotere groep van ongeveer 1,2 miljoen mensen benaderd, met een respons van 7,4% (inkomenswijzigingen 4,2%, kinderopvang 2,7%). Grotere groepen leiden tot lagere responspercentages, maar nog steeds tot een substantieel aantal burgers dat gegevens bijwerkt. Ook hier geldt dat uit de gegevens samenhang blijkt tussen attendering en wijzigingen en tussen wijzigingen en lagere terugvorderingen, maar dat hier geen causaal verband uit kan worden afgeleid.
- **Publiekscampagne 'Check. Pas aan. En door.'** Effectonderzoek van de campagne laat een wisselend beeld zien: kennisniveau en urgentie om wijzigingen op tijd door te geven namen toe, maar er is geen sprake van een structurele toename in wijzigingsgedrag (Dienst Toeslagen 2023b).). Tijdens campagneperiodes in 2022-2024 nam het aantal toeslagontvangers dat wijzigingen doorgaf toe. Na campagnes kwam het aantal wijzigingen op een lager (dan eerder) niveau te liggen. Dit impliceert wel dat wijzigingen eerder zijn doorgegeven dan zonder campagne het geval geweest zou zijn – wat logischerwijs een positief effect heeft op aantal en omvang van terugvorderingen. Bovendien is zichtbaar dat toeslagontvangers na campagnes vaker de app Toeslagen downloaden en deze in toenemende mate gebruiken om met name inkomenswijzigingen door te geven. In de enquête geven intermediairs en baliemedewerkers aan dat de campagne bijdraagt aan terugdringen en beperken van (hoge) terugvorderingen (61%, n = 88), het vergroten van de correctheid van het toeslagbedrag (56%, n = 88) en het verminderen van het aantal terugvorderingen (53%, n = 88). De campagne scoort zowel bij intermediairs als baliemedewerkers zeer hoog op bekendheid (89,0%).
- **App Toeslagen en Mijn Toeslagen**. Uit literatuur en interviews blijkt dat gebruikers de vernieuwde omgeving van Mijn Toeslagen als overzichtelijker ervaren. Dit ondersteunt zelfstandig regelen en tijdig muteren. Het gebruik van de app neemt toe na campagnes, met zichtbare doorwerking op het doorgeven van wijzigingen, vooral inkomenswijzigingen (Belastingdienst/Dienst Toeslagen, UX Lab 2022). In de enquête wordt de gecombineerde bijdrage van de digitale omgeving en de app aan laagdrempelige toegang tot de

toeslagenadministratie en het voorkomen van (hoge) terugvorderingen overwegend positief beoordeeld. Belangrijkste genoemde voordelen zijn eenvoudige toegang tot persoonlijke informatie (59%, n=87) en het gemakkelijk doorgeven van wijzigingen (45%, n=87). Interviews en focusgroepen met intermediairs geven aan dat digitale voorzieningen fouten helpen voorkomen en onverwachte terugvorderingen dempen, doordat wijzigingen laagdrempeliger, vaker en eerder worden doorgegeven. Ook noemen zij dat proactieve communicatie en attendering via digitale kanalen het handelingsperspectief van burgers vergroot.
Aanvullend laat het stand-van-zakenbeeld van de app zien dat eind 2024 ongeveer 39% van de toeslagontvangers bekend was met de app Toeslagen en dat dit in 2025 steeg naar ongeveer 45%. Onder intermediairs en baliemedewerkers is de bekendheid hoger (89%), maar zij schatten dat maximaal de helft van de burgers die zij ondersteunen de app kent. Sinds de uitbreiding naar alle toeslagsoorten in 2024 is het gebruik van de app sterk gegroeid: het aantal actieve gebruikers steeg van 124.000 in 2021 naar 854.000 in 2024. Tot 2024 was in de app uitsluitend de kinderopvangtoeslag zichtbaar; sinds maart 2024 kunnen gebruikers alle toeslagen in de app bekijken. Daarbij geldt dat de definitie ‘gebruiker’ kan afwijken van ‘toeslagontvanger’, omdat de app ook door iemand anders dan de ontvanger kan worden gebruikt. Maandelijks loggen tienduizenden burgers in via de app en geven zij wijzigingen steeds vaker digitaal door.

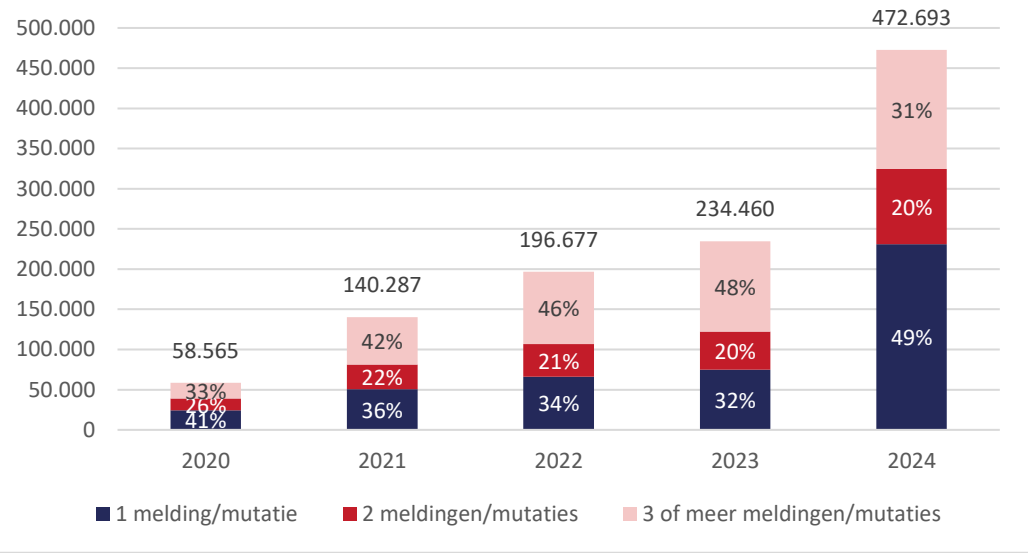
Tabel 4 Cijfers over gebruik van en berichtgeving via de app Toeslagen, 2021-2024 (in aantallen en percentages)[a]

Periode tot laatste gebruik (in gemiddeld aantal dagen)	2021	2022	2023	2024
Periode tot bericht is gelezen (in gemiddeld aantal dagen)	117	115	112	129
Aandeel gelezen berichten (in perc.)	123	87	80	26
Meldingen/mutaties die worden doorgegeven (in aantal)	85,1	84,2	81,9	62,1
Meldingen/mutaties die worden doorgegeven (in aantal)[b]	140.287	196.677	234.460	472.693

a Op basis van door Dienst Toeslagen met het onderzoeksteam gedeelde data, 2025.

Bron: Dienst Toeslagen, bewerking door Panteia, Universiteit Leiden en Behavior Change Group, 2026

Figuur 8 Burgers die meldingen/mutaties hebben doorgeven via de app Toeslagen per jaar in 2021-2024 (in totaalaantallen), uitgesplitst naar het aantal meldingen/mutaties dat zij per jaar hebben doorgegeven (in percentages)[a b]



a Op basis van door Dienst Toeslagen aan het onderzoeksteam geleverde data, 2025.
b De jaren betreffen hier de jaren waarin de mutatie werd ontvangen.

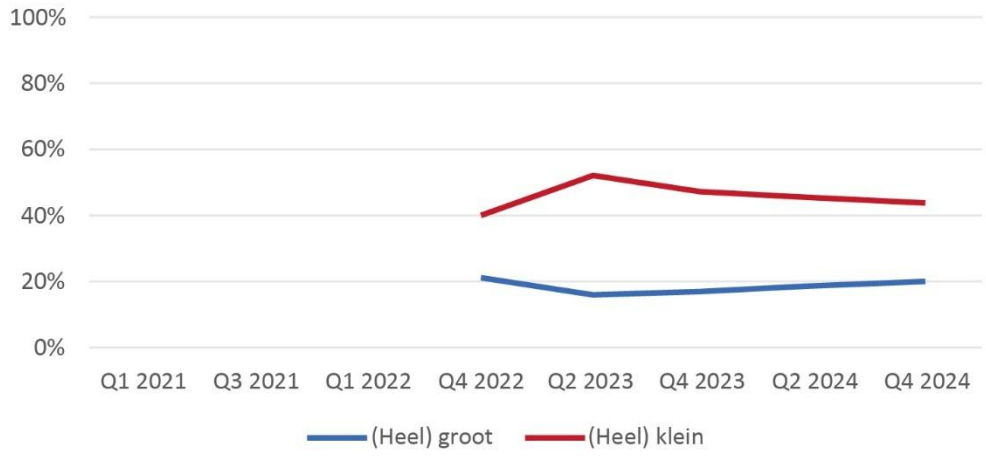
Bron: Dienst Toeslagen, bewerking door Panteia, Universiteit Leiden en Behavior Change Group, 2026

Bovenstaande figuur laat zien dat het aantal via de app doorgegeven wijzigingen in 2024 verdubbelde ten opzichte van 2023, wat een preventief effect aannemelijk maakt. Vernieuwingen in Mijn Toeslagen dragen bovendien bij aan minder verwarring over navigatie en status. Hoewel intermediairs en baliemedewerkers de bijdrage van de app aan een laagdrempelige toeslagenadministratie positief beoordelen, krijgt de app vergeleken met andere interventies echter de laagste waardering (zie Tabel 2). Interviews met burgers bevestigen dat de app bijdraagt aan laagdrempelige toegang en het voorkomen van fouten. Tegelijkertijd profiteren digitaal minder vaardige burgers minder en blijven zij afhankelijk van telefoon en balie. Aanvullende fysieke en persoonlijke dienstverlening blijft daarom nodig om bereik en effect te borgen. De bekendheid van de app is hoog en de digitale omgeving wordt als verbeterd ervaren, maar structurele causale effectmetingen op burgerbeleving zijn beperkt beschikbaar.

- **Ondersteuning ondernemers.** In het experiment onder ondernemers met een brief en een folder nam het doorgeven van wijzigingen met 6,1% toe (Dijksterhuis & Van Baaren 2024)
- **Werkhervatting en meldplicht**. De maatregel rond werkhervatting en meldplicht heeft geen significant effect op gedrag (Dijksterhuis & Van Baaren 2022).
- **Tegengaan non-respons.** Uit het gedragsonderzoek non-respons bleek dat de aanpassingen aan brief en formulier nauwelijks effect hadden; simpele communicatieve aanpassingen blijken onvoldoende (Dijksterhuis & Van Baaren 2023).

Overkoepelend effect op terugvorderingen
Zoals eerder genoemd, lijkt het aandeel hoge terugvorderingen in de periode 2021-2024 niet te zijn afgenomen. Ook in de beleving van burgers zien we geen duidelijke afname van de impact van (hoge) terugvorderingen. Sinds Q4 2022 wordt in de Toeslagenmonitor gemeten hoe groot de gevolgen van een terugbetaling waren voor de financiële situatie van respondenten. Waar het percentage dossiers met (hele) kleine gevolgen in Q2 2023 tijdelijk stijgt, daalt dit weer richting het einde van de evaluatieperiode (zie Figuur 9).

Figuur 9 Gevolgen van terugbetalingen voor toeslagontvangers, 2021-2024 (in percentages). Antwoord op de vraag 'Hoe groot waren de gevolgen van de terugbetaling voor jouw financiële situatie?'



Bron : Ipsos I&O, 2025 (data Toeslagenmonitor 2024), bewerking door Panteia, Universiteit Leiden en Behavior Change Group, 2026

Negatieve ervaringen met Toeslagen zijn ook aan het eind van de onderzoeksperiode dan ook veelal gerelateerd aan terugbetalingen en de impact ervan op de financiële situatie van toeslagontvangers; een bevinding waar we later in dit hoofdstuk verder op ingaan.

3.4 Invorderingsproces doenlijker en menselijker maken

De beschikbare prestatie-indicatoren rond bezwaar/beroep/klachten laten een gemengd beeld zien. Het totaal aantal bezwaren daalde in 2021-2024 gestaag van 27.600 (2021) naar 17.000 (2024). Daartegenover staat dat het aantal bezwaren met betrekking tot invorderingen in dezelfde periode ruim verdubbelde: van 2.693 (2021) naar 5.602 (2024). Ook het aantal beroepen met betrekking tot invorderingen nam toe van 340 (2021) naar 550 (2024). Het aantal klachten over invorderingen fluctueerde: 200 (2021), 600 (2022 en 2023) en 400 (2024). Positief is dat de tijdigheid van afhandeling verbeterde: in 2024 werd 97% van de bezwaren binnen de Awb-termijn afgehandeld (tegen 91% in 2021). Een en ander is terug te lezen in onderstaande tabel.

Tabel 5 Prestaties Dienst Toeslagen ten aanzien van klachten, beroepen en bezwaren, 2021-2024 (in aantallen en percentages[d]

Prestatie-indicator	2021	2022	2023	2024
Ontvangen klachten (aantal)[a]	1.547	1.827	1.896	1.560
Afgehandelde klachten binnen Awb-termijn (perc.)[a]	96,0	98,4	96,9	99,0
Ontvangen klachten m.b.t. invorderingen (aantal)[b]	200	600	600	400
Ontvangen bezwaren[c]	27.600	24.500	21.100	17.000
Afgehandelde bezwaren binnen Awb-termijn (perc.)[a]	91,0	73,1	71,4	97,0
Ontvangen bezwaren m.b.t. invorderingen (aantal)[b]	2.693	4.517	6.486	5.602
Ontvangen beroepen m.b.t. invorderingen (aantal)[b]	340	290	330	550

a Dienst Toeslagen 2025a, p. 6-7.
b Op basis van door Dienst Toeslagen aan het onderzoeksteam geleverde data, 2025.
c Op basis van door Dienst Toeslagen aan het onderzoeksteam geleverde data, 2025.
d De resultaten voor 2024 zijn mogelijk (deels) gebaseerd op cijfers over 2024 die voorlopig van aard zijn. Dit kan het gevolg zijn van het feit dat de gegevens op het moment van de uitdraai van de cijfers door Dienst Toeslagen – die later met het onderzoeksconsortium zijn gedeeld – nog niet definitief waren. Een voorbeeld van een verklaring hiervoor is dat op dat moment nog niet voor alle burgers een definitieve beschikking beschikbaar was.

Bron: Dienst Toeslagen, bewerking door Panteia, Universiteit Leiden en Behavior Change Group, 2026

De maatregelen die zijn voorgesteld om het invorderingsproces doenlijker te maken, bevinden zich in verschillende stadia van uitwerking en implementatie. Een deel van de maatregelen is inmiddels (gedeeltelijk) ingevoerd, maar hiervan is het effect nog niet bekend. Andere maatregelen moeten nog beleidsmatig worden uitgewerkt of kunnen vanwege de huidige beperkingen in IV-systemen en beschikbare capaciteit nog niet worden gerealiseerd. In onderstaande paragrafen wordt per maatregel de actuele stand van zaken beschreven.

- **Persoonsgerichte invordering**: De persoonsgerichte benadering is nog niet geïmplementeerd, omdat de huidige IV-systemen deze aanpak niet toelaten en er geen zicht is op de termijn waarop dit mogelijk wordt.
    - Integrale klantbehandeling bevindt zich in de onderzoeksfase, waarin de knelpunten via de burgerreis in kaart worden gebracht.
    - De implementatie van één persoonsgerichte betalingsregeling voor de totale toeslagschuld is vertraagd wegens IV-afhankelijkheid.
    - Het eerder signaleren van maatwerksituaties bevindt zich in de imlementatiefase.
    - De beleidsmatige uitwerking om burgers de mogelijkheid te geven om, onder bepaalde voorwaarden, hun betalingsregeling over een langere periode dan 24 maanden te mogen aflossen moet nog starten.
    - De beleidsmatige uitwerking van de betaalpauze moet nog starten.
    - Burgers kunnen op verzoek meerdere schulden laten samenvoegen tot één persoonlijke betalingsregeling, maar automatische toevoeging van nieuwe vorderingen is niet mogelijk vanwege IV-beperkingen.
- **Verbetering communicatie.** De verbetering van communicatie, zoals duidelijkere brieven en betere online-informatie, bevindt zich in de implementatiefase. 32 Brieven zijn

verbeterd en in gebruik genomen. Daarnaast is er een nieuwe landingspagina op toeslagen.nl gepubliceerd waar burgers informatie kunnen vinden over het terugbetalen van toeslagen. Ook is er een infographic over verrekenen gepubliceerd. De impact op burgerbeleving is niet bekend.

- **Verbetering persoonlijke betalingsregeling:** Deze set maatregelen is gedeeltelijk geïmplementeerd.
    - Het verbeteren van de vindbaarheid van de persoonlijke betalingsregeling regeling bevindt zich in de implementatiefase.
    - De objectievere vaststelling van betalingscapaciteit wordt ontwikkeld binnen een landelijke werkgroep en is nog niet geïmplementeerd.
    - De periodieke controle van betalingscapaciteit moet beleidsmatig nog worden uitgewerkt.
    - Het opnemen van nieuwe schulden in een bestaande regeling kan alleen op verzoek en wordt pas volledig mogelijk na modernisering van IV-systemen.
    - Het meenemen van eenmalige inkomsten zoals erfenissen of schenkingen in de herberekening van de looptijd moet nog worden uitgewerkt.
    - De mogelijkheid voor een verlengde betalingsregeling bij illiquide vermogen bevindt zich in de implementatiefase.
- **Stimuleren om zelf te betalen:** De meeste onderdelen van deze maatregel kunnen nog niet worden geïmplementeerd vanwege IV-beperkingen.
    - De invoering van laagdrempelige betaalopties, zoals automatische incasso en QR-betalingen, staat on hold door afhankelijkheden in de IV-systemen; alleen iDEAL/Wero-betalingen zijn inmiddels mogelijk.
    - Het verbeteren van informatie over verrekening bevindt zich in de implementatiefase, maar is nog niet volledig uitgerold.
    - De spijtoptantenregeling is vastgesteld, maar trad in werking in januari 2026.
- **Bevoegdheid tot matiging:** De maatregel wordt momenteel uitgewerkt, maar de beleidsmatige uitwerking is vertraagd door beperkte capaciteit.
    - De inrichting van matigingsbevoegdheden is gestart, maar nog niet operationeel.
- **Dwanginvordering als uiterste middel:** De maatregelen worden uitgewerkt, maar zijn nog niet geïmplementeerd; op dit moment worden geen dwanginvorderingen uitgevoerd.
    - De inzet van de deurwaarder en andere stappen binnen de dwanginvordering bevinden zich in beleidsmatige uitwerking.
    - Het ambtshalve verrekenen met inachtneming van de beslagvrije voet en opvangkosten moet beleidsmatig nog worden uitgewerkt.
    - Het uitsluitend inzetten van dwang bij definitieve verschuldigdheid is vertraagd en pas mogelijk na modernisering van IV-systemen.
- **Verjaringstermijn niet standaard verlengen**
    - De maatregel om de verjaringstermijn niet meer standaard te verlengen - zodat burgers een duidelijk eindpunt van het invorderingsproces krijgen - is nog niet ingevoerd. De implementatie is vertraagd door afhankelijkheid van de huidige IV-systemen, en kan pas na modernisering worden gerealiseerd; intussen wordt onderzocht of het doel via een alternatieve route kan worden bereikt
    - De proportionaliteit van kosten in de dwanginvordering wordt nog onderzocht; de beleidsmatige afronding is in voorbereiding.

- **Betaalpauze:** De maatregel bevindt zich in de implementatiefase, maar kan niet volledig worden ingevoerd omdat de huidige IV-systemen dit niet ondersteunen.
- **Overige maatregelen:** Deze maatregelen bevinden zich in verschillende fasen van beleidsmatige uitwerkingen implementatie.
    - Verrekening zonder kosten is geïmplementeerd.
    - Het kunnen verrekenen met elk voorschot en het maandelijks verrekenen moeten beleidsmatig nog worden uitgewerkt.
    - De informatie over invorderingsrente is deels aangepast, maar verdere implementatie is vertraagd door capaciteitsproblemen.
    - Het verbeteren van inzicht in terugvorderingen en betaalhistorie bevindt zich in de implementatiefase.
    - Het kunnen verrekenen van terugvorderingen met alle toeslagsoorten moet nog beleidsmatig worden uitgewerkt.
    - Maandelijkse verrekening moet nog beleidsmatig worden uitgewerkt.
    - Het voorstel om toeslagschulden preferent te maken wordt niet verder uitgewerkt.

3.5 Terugdringen van niet-gebruik van toeslagen

Het verminderen van niet-gebruik van toeslagen is een belangrijke doelstelling van Dienst Toeslagen, zoals opgenomen in de jaarplannen van de organisatie voor 2024 en 2025. Actuele cijfers over niet-gebruik zijn vooralsnog vooral beschikbaar tot en met 2021. Uit studies blijkt dat tussen 2018 en 2021 het niet-gebruik van huurtoeslag is toegenomen: van ongeveer 10% naar circa 12% van de huishoudens die er recht op hebben (Centraal Planbureau 2025). Bij het kindgebonden budget nam het niet-gebruik in dezelfde periode juist af, van bijna 15% naar 8,5%. Schattingen wijzen erop dat in 2021 ruim € 1 miljard aan toeslagen is blijven liggen (Panteia & Universiteit Leiden 2025).

Nieuwe cijfers voor 2022-2024 zijn nog in ontwikkeling; de eerste monitor voor 2021 is recent opgeleverd. Op basis van deze monitor en aanvullend CPB-onderzoek blijkt dat niet-gebruik vooral voorkomt in groepen met wisselende of onzekere inkomens, waaronder veel zzp’ers. Ook ouderen behoren tot de groepen die relatief vaak geen toeslagen aanvragen terwijl zij er wel recht op hebben. Verder komt niet-gebruik bovengemiddeld voor onder private huurders en paren zonder kinderen. Daarnaast laat de monitor zien dat niet-gebruik zich vaak opstapelt: burgers die één toeslag niet aanvragen, laten regelmatig ook andere toeslagen liggen. Dit vergroot de financiële kwetsbaarheid van deze groepen, omdat zij meerdere vormen van inkomensondersteuning mislopen.

Het terugdringen van niet-gebruik is de afgelopen jaren stevig organisatorisch verankerd als speerpunt binnen Dienst Toeslagen, onder meer in het jaarplan en in het jaarcontract van de Directie Toeslagen. Deze borging heeft eraan bijgedragen dat eerdere knelpunten, zoals AVG-beperkingen rond attenderen, zijn opgelost. Hierdoor konden de attenderingsacties voor niet-gebruik van de zorgtoeslag in 2023, 2024 en 2025 doorgang vinden. Daarbij hebben tienduizenden mensen alsnog zorgtoeslag aangevraagd. Voor de aanpak als geheel is nog geen overkoepelende effectmeting beschikbaar. Wel zijn voor afzonderlijke acties diverse metingen uitgevoerd, zoals effectmetingen van attenderingsacties, analyses van aanvragen tijdens campagneperiodes, en bereikcijfers van PR en communicatieactiviteiten (bijvoorbeeld websitebezoek, advertenties en sociale media). Deze metingen laten zien dat acties burgers

daadwerkelijk bereiken en in sommige gevallen leiden tot aanvragen. Wat deze resultaten betekenen voor het totale niet-gebruik is binnen dit onderzoek niet vast te stellen, omdat de beschikbare metingen betrekking hebben op afzonderlijke interventies en geen integraal beeld geven van de totale daling van niet-gebruik. Voor andere maatregelen in dit domein zijn op basis van literatuur, data-analyse, survey of interviews geen effecten vastgesteld.

Voor één maatregel is wel iets te zeggen over het effect:

- **Attenderingsactie zorgtoeslag** (Dienst Toeslagen 2023b, Ministerie van Financiën 2025). De attenderingsaanpak voor zorgtoeslag laat zien dat gerichte signalering effectief is in het bereiken van burgers die anders geen aanvraag zouden doen. In de pilot werden 20.000 burgers op basis van inkomensgegevens aangeschreven over een mogelijk recht op zorgtoeslag 2022, wat leidde tot een aanzienlijke toename van het aantal aanvragen (Dienst Toeslagen 2023b). In 2025 is deze aanpak opgeschaald: ruim 200.000 burgers zijn actief geattendeerd op een mogelijk recht op zorgtoeslag 2024. Dit resulteerde in ruim 72.000 extra aanvragen (respons 35,1%), meer dan in 2023 (circa 56.000). Door deze extra aanvragen is €53,7 miljoen aan zorgtoeslag uitgekeerd, met een gemiddelde toeslag van €743 per huishouden. De resultaten bevestigen dat attenderen een effectieve manier is om niet-gebruik te verminderen. Verdere opschaling van dergelijke attenderingsacties is mede afhankelijk van duidelijke wettelijke grondslagen voor het gebruik van gegevens ten behoeve van proactieve dienstverlening. Deze grondslagen worden momenteel nader uitgewerkt, onder meer in het kader van de wetgeving rondom proactieve dienstverlening. De wijze waarop gegevensstromen juridisch worden vastgelegd, is bepalend voor de wendbaarheid en uitvoerbaarheid van toekomstige attenderingsacties. Dit staat los van de hier beschreven effecten, maar vormt wel een randvoorwaarde voor structurele inbedding.

3.6 Verbeteringen in dienstverlening en communicatie

Het aantal vragen van burgers aan Dienst Toeslagen laat in de periode 2021-2024 een dalende trend zien, terwijl het aantal toeslagontvangers in dezelfde periode is toegenomen. Daarnaast dienen burgers gemiddeld iets minder vragen per persoon per jaar in.

Het totale aantal vragen van burgers over toeslagen[15] daalde tussen 2021 en 2024 zeer sterk, namelijk met 46%: van ruim 71.000 naar bijna 49.000. Ook het aantal burgers met ten minste één vraag nam af, met ruim een derde: van bijna 60.000 in 2021 naar ruim 43.000 in 2024.[16] De verdeling van het aantal vragen per burger per jaar verschuift in 2021-2024 licht richting minder vragen per burger. In 2021 had 85% van de burgers met een vraag één vraag in dat jaar; in 2024 was dit 89%. Het aandeel burgers met twee vragen daalde licht van 12% naar 9%. Het aandeel burgers met drie of meer vragen per jaar nam licht af, van 3,3% in 2021 naar 1,8% in 2024.[17]

[15] De cijfers met betrekking tot burgers met vragen hebben betrekking op vragen van burgers die binnenkwamen bij de BelastingTelefoon en intern zijn omgezet naar een werkitem. De vragen zijn op basis van datum van het aanmaken van een werkitem naar aanleiding van de binnengekomen vraag ingedeeld in een jaar. Vragen die direct konden worden beantwoord (en niet zijn omgezet naar een werkitem) zijn niet opgenomen in deze cijfers. Daarnaast bevatten de gepresenteerde cijfers niet de vragen die via andere wegen dat via de BelastingTelefoon binnenkwamen, bijvoorbeeld bij Toeslagenservicepunten; hiervan zijn geen gegevens beschikbaar.

[16] Op basis van door Dienst Toeslagen met het onderzoeksteam gedeelde data, december 2025.

[17] Op basis van door Dienst Toeslagen met het onderzoeksteam gedeelde data, december 2025.

Parallel hieraan is de inzet op laagdrempelige ondersteuning uitgebreid. Het netwerk van Toeslagenservicepunten (TSP's) groeide fors, met een versnelling vanaf 2022; in 2024 komt het aantal TSP's uit op 621. Persoonlijke begeleiding groeide in bereik: het aantal burgers dat ondersteuning ontving via acties vanuit Persoonlijke begeleiding nam toe van 1.530 (2021) naar 3.799 (2024). Sinds 2024 worden daarnaast de dienstverlenersbus en dialoogbijeenkomsten ingezet, waarbij overdag per locatiebezoek ongeveer dertig bezoekers één-op-één geholpen worden en 's avonds gemiddeld vijftig bewoners en toeleiders deelnemen aan dialoogbijeenkomsten.

We zagen eerder al dat ook de klachtenindicatoren een gemengd maar deels positief beeld laten zien: het totaal aantal klachten kwam in 2024 uit op 1.560, ongeveer het niveau van 2021 (1.547), na een stijging in 2022-2023 en een daling in 2024. De afhandeling binnen de Awb-termijn verbeterde van 96% (2021) naar 99% (2024).

Voor veel maatregelen die in gang zijn gezet om de dienstverlening en communicatie te verbeteren zijn – uit de bronnen die gebruikt zijn in dit onderzoek – geen effecten bekend. Een aantal maatregelen – te weten Persoonlijke Begeleiding, de Toeslagenservicepunten (TSP's) en de samenwerking met Geldfit – lijken een positief effect te hebben en een positieve bijdrage te leveren aan de burgerbeleving. De inzet en bekendheid van deze maatregelen is nog gering, wat hun impact beperkt.

Van de volgende maatregelen zijn geen effecten bekend:

- **Versimpeling van brieven en formulieren; inzet van begrijpelijke taal.** Een deel van de brieven – bijvoorbeeld in het kader van invorderingen – is herschreven, maar door beperkte IV-capaciteit kunnen verbeteringen in de lay-out nog niet worden geïmplementeerd;
- **Verbeterde beschikking;**
- **Verbetering van online portalen en BelastingTelefoon;**
- **Informatiebrochures en website ontwikkeld in samenspraak met ouders;**
- **Eigen social-mediakanalen;**
- **Websiteverbetering: vriendelijkere identiteit en vereenvoudigde content;**
- **Inzet van taalcoaches voor begrijpelijke communicatie.**

Van de volgende maatregelen is op basis van de enquête, interviews met burgers en focusgroepen wel iets te zeggen over hun effecten op burgerbeleving:

- **Dienstverleningsbus en dialoogsessie.** De Dienstverleningsbus brengt ondersteuning van Belastingdienst en Toeslagen zichtbaar dichter bij bewoners. In de uitvoering wordt daarbij gerapporteerd dat overdag per locatiebezoek ongeveer dertig bezoekers één-op-één geholpen worden met persoonlijke vragen over toeslagen en andere fiscale zaken, en dat 's avonds gemiddeld vijftig bewoners en toeleiders deelnemen; leden van het Stella-team en persoonlijke begeleiders zijn aanwezig om individuele casussen op te pakken.
  De aanpak blijkt laagdrempelig en effectief voor directe hulp, en de combinatie met dialoogbijeenkomsten levert waardevolle input op voor het verbeteren van de dienstverlening. Toeleiders vergroten het bereik en versterken het lokale netwerk, maar de totale impact blijft vooralsnog beperkt omdat het initiatief nog kleinschalig is (weinig locaties, beperkte aantallen bereikte bewoners). Zie ook Tekstbox 4 in hoofdstuk 2.

- **Persoonlijke begeleiding.** Intermediairs en baliemedewerkers beoordelen deze maatregel overwegend positief als het gaat om het bieden van meer duidelijkheid over het aanvragen van toeslagen en het doorgeven van wijzigingen (zie Hoofdstuk 2, Tekstbox 5). Daarnaast noemen respondenten als belangrijkste aspecten van de dienstverlening waaraan persoonlijke begeleiding bijdraagt: hulp op maat voor mensen die moeite hebben met toeslagen (65%, n = 79), het helder uitleggen van (complexe) regels (52%, n = 79), het verminderen van terugvorderingen (51%, n = 79). Persoonlijke begeleiding voor burgers in complexe situaties komt ook uit de focusgroepen naar voren als een nuttige oplossing gezien die mensen weer perspectief kan bieden. Intermediairs en baliemedewerkers vinden maatwerk en meedenken van Toeslagenmedewerkers erg waardevol, en casemanagers kunnen escalaties helpen voorkomen.
  In de uitvoeringsontwikkeling is daarnaast zichtbaar dat Persoonlijke begeleiding sinds 2020 (KOT) en vanaf 2021 (alle toeslagen) groeit; het grootste deel van de instroom (inschatting 85-95%) loopt via het voorspellende model, met daarnaast instroom via medewerkers, BelastingTelefoon of derden. Het aantal burgers dat persoonlijke ondersteuning ontving via acties vanuit Persoonlijke begeleiding nam toe van 1528 (2021) naar 3.793 (2024).

Tabel 6 Burgers die persoonlijke ondersteuning ontvangen vanuit Persoonlijke begeleiding en/of Stella waarvoor ondersteuningacties zijn uitgevoerd, uitgesplitst naar soort ondersteuningsactie (in aantallen)[a]

	2020	2021	2022	2023	2024
Persoonlijke begeleiding	374	1.528	2.398	2.786	3.793
Stella	210	221	335	316	209
Persoonlijke begeleiding en Stella	0	2	7	8	6
Totaal	**584**	**1.751**	**2.740**	**3.110**	**4.008**

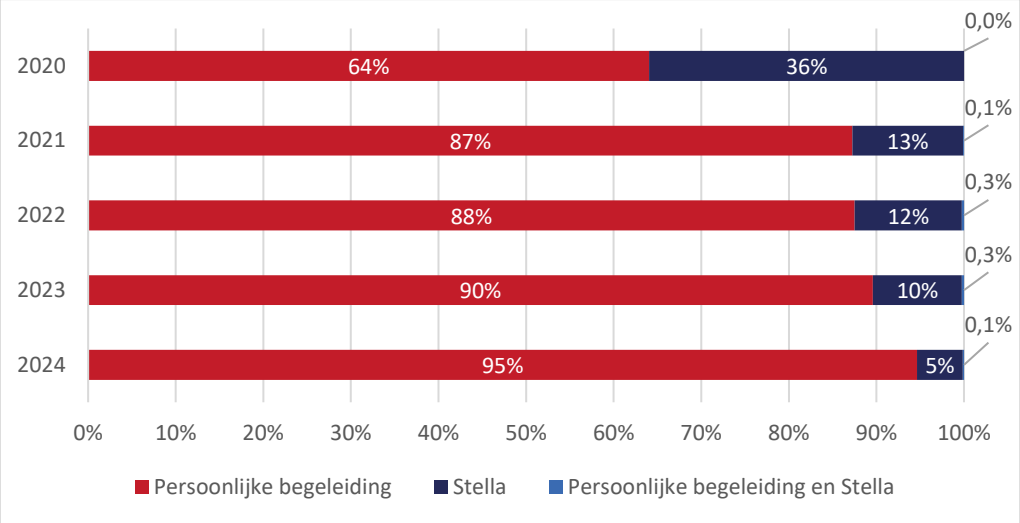
a Op basis van door Dienst Toeslagen aan het onderzoeksteam geleverde data, 2025.

Bron: Dienst Toeslagen, bewerking door Panteia, Universiteit Leiden en Behavior Change Group, 2026

Bij de toename van het aantal acties door de jaren heen zien we tevens een verschuiving in de inzet van ondersteuning richting Persoonlijke begeleiding. Ondersteuningsacties die Dienst Toeslagen inzet voor burgers die begeleiding ontvangen via Persoonlijke begeleiding en/of het Stella-team, worden in de periode 2021-2024 verhoudingsgewijs steeds meer ingezet bij burgers in Persoonlijke begeleiding. In 2021 had 87% van deze acties betrekking op burgers in Persoonlijke begeleiding, in 2024 was dit 95% (zie Tabel 6).[18] Dit wijst op een toenemende focus op Persoonlijke begeleiding in de uitvoering.

[18] Op basis van door Dienst Toeslagen aan het onderzoeksteam geleverde data, 2025.

Figuur 10 Verdeling van burgers over de type persoonlijke ondersteuning die zij ontvangen onder Stella en/of Persoonlijke begeleiding, uitgesplitst naar soort ondersteuningsactie (Persoonlijke begeleiding, Stella of beide), 2021-2024, (in percentages[a b]



a Op basis van door Dienst Toeslagen aan het onderzoeksteam geleverde data, 2025.
b De cijfers moeten als volgt worden geïnterpreteerd: Voor het jaar 2021 geldt dat bij 87% van de burgers die begeleiding ontvingen in het kader van Persoonlijke begeleiding en/of Stella het ging om burgers die Persoonlijke begeleiding ontvingen en waarvoor door Persoonlijke begeleiding ondersteuningsacties zijn uitgevoerd.

Bron: Dienst Toeslagen, bewerking door Panteia, Universiteit Leiden en Behavior Change Group, 2026

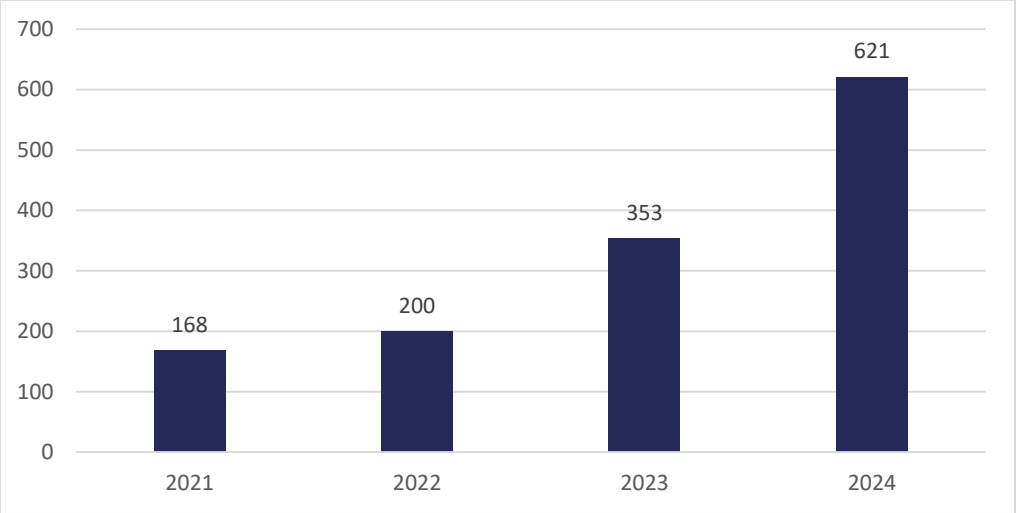
Tegelijk is Persoonlijke begeleiding nog niet overal even bekend; uit de enquête blijkt dat 63% van de intermediairs en 48% van de baliemedewerkers de interventie kennen. Dit kan de doorwerking en benutting in de praktijk beperken, omdat baliemedewerkers zich minder vaak bewust zijn van de mogelijkheid van persoonlijke begeleiding en burgers die vastlopen daardoor minder snel hiernaartoe worden doorverwezen.

- **Toeslagenservicepunten.** Dienst Toeslagen constateert dat de Toeslagenservicepunten in een behoefte aan laagdrempelige, persoonlijke hulp te voorzien (Dienst Toeslagen 2023b), maar onafhankelijke data hierover ontbreken.
  De afgelopen jaren heeft Dienst Toeslagen sterk ingezet op het versterken van de relatie met intermediairs en het uitbreiden van het netwerk van Toeslagenservicepunten (TSP's). Het aantal TSP's is daardoor fors gegroeid. Sinds 2013, toen ongeveer 60 organisaties als TSP waren aangemerkt, is het netwerk stapsgewijs uitgebreid, met een duidelijke versnelling vanaf 2022. Deze versnelling hangt samen met de herijkte visie op het intermediairenbeleid (met bijvoorbeeld de introductie van het motto 'help de helper') en de uitbreiding van team Relatiebeheer met zowel regionale als landelijke relatiebeheerders. Hierdoor sloten naast traditionele professionele partijen (zoals sociaal raadslieden) ook meer lokale en (deels) vrijwillige initiatieven aan. In 2024 komt het aantal TSP's uit op 621[19].
  Met de groei van het aantal TSP's is het contact met intermediairs en indirect de ondersteuning aan burgers toegenomen. In 2021 waren er 23.364 BSN-raadplegingen via tokengebruik; in 2022 steeg dit naar 24.664. VluchtelingenWerk en het COA maakten

[19] Op basis van door Dienst Toeslagen met het onderzoeksteam gedeelde data, 2025.

relatief het meest gebruik van deze tokens. Vanaf 2023 is tokengebruik beëindigd en wordt bereik vastgelegd via burgercontacten: in 2023 waren er 353 TSP's en werden 250.027 burgercontacten geregistreerd (op basis van opgaven van 203 van de 353 TSP's); in dat jaar sloten bovendien 80 TSP's van Humanitas aan. De ontwikkeling benadrukt de verbreding van het netwerk en de groei van indirecte ondersteuning van burgers via intermediairs.

Figuur 11 Toeslagenservicepunten, 2021-2024 (in aantal)[a]



a Op basis van door Dienst Toeslagen aan het onderzoeksteam geleverde data, oktober 2025.

Bron: Dienst Toeslagen, bewerking door Panteia, Universiteit Leiden en Behavior Change Group, 2026

- **Implementatie Geldfit.** Intermediairs en baliemedewerkers beoordelen de implementatie van Geldfit overwegend positief als het gaat om het ondersteunen van burgers met geldzorgen en het warm doorverwijzen naar passende hulp. Tegelijkertijd is deze maatregel relatief onbekend onder intermediairs, wat de impact kan beperken. Daarnaast geeft een deel van de respondenten die de maatregel wél kennen aan de effectiviteit niet goed te kunnen beoordelen (ongeveer 10% antwoordt 'Weet ik niet'). Volgens de enquête draagt de samenwerking met Geldfit – in de ogen van intermediairs en baliemedewerkers – vooral bij aan gerichte en warme doorverwijzing (47%, n = 70), hulp op maat voor burgers die moeite hebben met het regelen van toeslagen (46%, n = 70) en het realiseren van een meer persoonlijke benadering (zoals empathisch luisteren en begrip tonen) (39%, n = 70) (bron: enquête V09 en V10). De bekendheid van Geldfit is onder baliemedewerkers vrij hoog, maar bij intermediairs lager (zie Tabel 1).

3.7 Verbeteringen in beleid en uitvoering

De tijdigheid van de uitbetaling van toeslagen is een consistent sterk punt in de uitvoering. Het percentage toeslagen dat tijdig wordt uitbetaald ligt in de periode 2021-2024 structureel rond 99,9%; burgers ontvangen hun voorschot doorgaans zonder vertraging. Ook in de beleving van burgers komt dit beeld terug: in 2022 tot en met 2024 geeft 93% of meer van de in de Toeslagenmonitor ondervraagde toeslagontvangers aan de toeslag elke maand op tijd te

ontvangen. Dit is een positief resultaat en een belangrijke randvoorwaarde voor positieve burgerbeleving en tevredenheid.

De snelheid waarmee burgers zekerheid krijgen over hun definitieve toeslag lag in 2024 weer op het niveau van 2021. In beide jaren werd voor 93% van de toeslagontvangers de definitieve toeslag uiterlijk binnen één jaar na afloop van het toeslagjaar vastgesteld. Tussentijds was er sprake van een kleine afname (91% in 2022), waarna het aandeel opliep naar 92% (2023) en terugkeerde naar 93% (2024). In breder perspectief is sinds 2016 sprake van een geleidelijke verbetering. In hoeverre burgers zekerheid binnen één jaar na afloop van het toeslagjaar ook daadwerkelijk als zekerheid ervaren, is onbekend.

Voor veel maatregelen die in gang zijn gezet om de verbinding tussen beleid en uitvoering verder te verbeteren en de interne organisatie te versterken om burgers beter te kunnen bedienen zijn geen effecten bekend uit de beschikbare bronnen. Voor drie elementen - versterking burgerperspectief, de informatiewebinars en het Direct Service Team – bestaan er aanwijzingen dat zij de dienstverlening en ondersteuning verbeteren; alleen voor de laatste twee zijn ook signalen zichtbaar dat dit daadwerkelijk de burgerbeleving versterkt.
Van de volgende maatregelen zijn uit de beschikbare bronnen geen effecten bekend:

- **Voorlichting via intermediairs: kenniswebinars en materialen voor maatschappelijke organisaties;**
- **Toeslagtafels;**
- **Signalenproces met verbeterambassadeurs in elk team;**
- **Handhavingsstrategie;**
- **Klantcontactstrategie;**
- **Signalen van sociaal raadslieden: knelpunten in wetgeving en uitvoering;**
- **Integrale klantbehandeling.** Deze maatregel is nog niet geïmplementeerd. Er loopt een onderzoek naar knelpunten in de uitvoering (Ministerie van Financiën, 2025).

Van de volgende maatregelen is op basis van de enquête, interviews met burgers en focusgroepen wel iets te zeggen over hun effecten op burgerbeleving:

- **Versterking burgerperspectief in dienstverlening.** Intermediairs merken dat Toeslagen tegenwoordig burgers eerder signaleert en waarschuwt bij mogelijke fouten – bijvoorbeeld door brieven te sturen als inkomensgegevens niet overeenkomen met die van kinderopvangorganisaties (bron: focusgroepen). Deze proactieve benadering voorkomt grotere problemen en wordt gezien als een belangrijke verbetering. Ook de inspectie constateert dat in de dienstverlening van Toeslagen meer oog is voor burgerperspectief (Inspectie belastingen, douane en toeslagen, 2024). Gegevens over de effecten op de burgerbeleving ontbreken.
- **Ondersteuning van maatschappelijke intermediairs.** Zowel de informatiewebinars als het Direct Service Team (DST), die specifiek zijn gericht op het ondersteunen en equiperen van intermediairs, worden door intermediairs en baliemedewerkers als behulpzaam ervaren bij het beter kunnen ondersteunen van burgers. Intermediairs waarderen de effectiviteit van deze maatregelen met gemiddeld 5,9 (webinars) en 5,7 (DST) op een schaal van 1 tot 7 (zie Tabel 2). Als belangrijkste bijdrage noemen respondenten dat webinars en DST helpen om de complexiteit van toeslagen helder uit te leggen (webinars: 60% van n = 80; DST: 60% van n = 78) en dat zij intermediairs en andere samenwerkingspartners beter ondersteunen, waardoor zij burgers effectiever kunnen

helpen (webinars: 60% van n = 80; DST: 65% van n = 78). Voor DST wordt daarnaast vaak genoemd dat het bijdraagt aan een betere bereikbaarheid en kortere wachttijden voor samenwerkingspartners (65% van n = 78) (bron: enquête V09 en V10). Dit beeld wordt bevestigd in de focusgroep. Intermediairs geven aan dat zij het vooral waarderen wanneer zij snel door iemand van Dienst Toeslagen worden geholpen; dit vergroot de effectiviteit van hun ondersteuning aan burgers. Doordat zij de uitleg van Dienst Toeslagen direct kunnen meenemen, kunnen zij de situatie en vervolgstappen ook meteen helder aan de burger toelichten. Van de informatiewebinars wordt bovendien gewaardeerd dat deze terug te kijken zijn. De effecten op burgerbeleving van deze maatregelen is op basis van de beschikbare bronnen niet vast te stellen.

- **Labexperimenten.** De resultaten onderstrepen de waarde van labexperimenten: doordat voorgenomen maatregelen in een gecontroleerde omgeving kunnen worden getest, worden zowel effectieve als niet effectieve interventies vroeg zichtbaar. Hierdoor kunnen beleidskeuzes beter worden onderbouwd en kunnen maatregelen die onvoldoende functioneren tijdig worden bijgestuurd of afgeschreven. Deelnemers konden zich bovengemiddeld goed inleven in het fictieve scenario, wat de betrouwbaarheid van de simulaties versterkt. Het experiment met het verkeerslichtenmodel liet zien dat deze maatregel niet werkte zoals bedoeld en daarmee geen kansrijke richting vormt voor verdere ontwikkeling (Universiteit Leiden en Dijksterhuis & Van Baaren 2024). Het voorzichtig voorschot werd door deelnemers gebruikt en positief beoordeeld, maar leidde niet tot aantoonbare verbeteringen in duidelijkheid, voorspelbaarheid of ervaren bejegening (Universiteit Leiden en Dijksterhuis & Van Baaren 2025a). In het experiment met boetebeleid werd zowel een waarschuwing als een lage of hoge boete als passend en eerlijk ervaren (Universiteit Leiden en Dijksterhuis & Van Baaren 2025b). Er trad weinig boosheid op, maar wel veel angst voor terugvorderingen, en een waarschuwing leidde tot meer opluchting dan een boete. De algemene perceptie van Dienst Toeslagen bleef positief, ondanks relatief veel ervaren financiële stress.

[1] In deze rapportage zijn de antwoorden van 301 respondenten verwerkt. Van hen hebben 268 respondenten de vragenlijst volledig ingevuld. Daarnaast zijn ook (deel)antwoorden meegenomen van respondenten die de vragenlijst niet hebben afgerond. Verder kregen respondenten in de vragenlijst vragen over maximaal twee interventies voorgelegd. Hierdoor kan het aantal respondenten per vraag verschillen. Zie Bijlage 1 voor een uitgebreidere toelichting.

[2] DVJ Insights. (2024). *Campagne-effectonderzoek 'Check. Pas aan. En door.' Toeslagen 2024 oktober '24*. P. 33.

4.

4. Burgerbeleving

De rode draad van dit hoofdstuk is de ontwikkeling van de burgerbeleving van het toeslagenstelsel in 2021-2024, met aandacht voor zowel verbeteringen als blijvende knelpunten die in deze periode zichtbaar waren.

Paragraaf 4.1 schetst de algemene trends in burgerbeleving over de periode 2021-2024: welke aspecten van de burgerbeleving zijn verbeterd of verslechterd? En zijn eventuele effecten van de beleidsmaatregelen ook terug te zien in deze algemene burgerbeleving? Paragraaf 4.3 zoomt vervolgens in op hoe deze ontwikkeling er specifiek uitziet voor kwetsbare groepen.

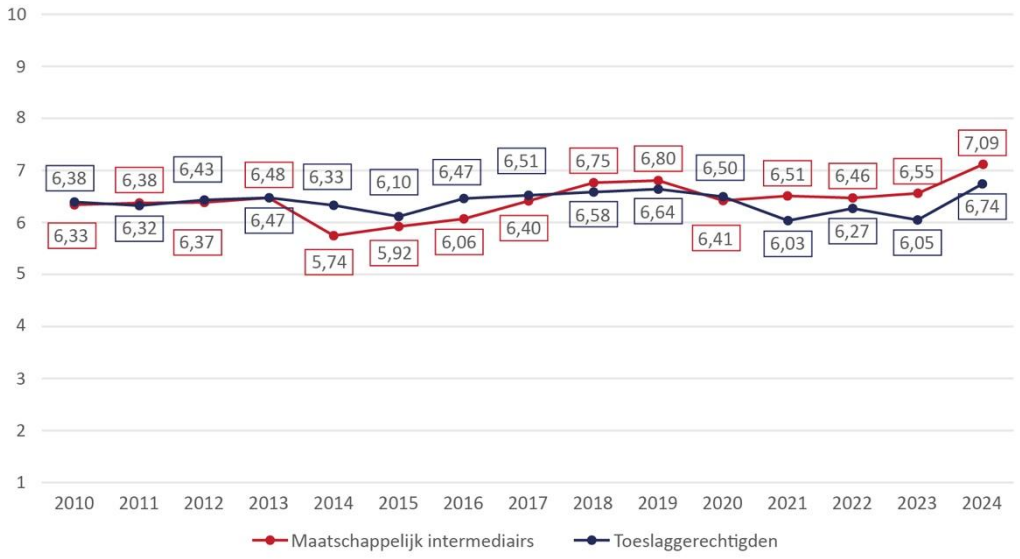
4.1 Ontwikkelingen 2021-2024: trends in tevredenheid en vertrouwen

In deze paragraaf laten we zien hoe de burgerbeleving zich heeft ontwikkeld tussen 2021 en 2024. We presenteren de kwantitatieve trendgegevens uit het Belevingsonderzoek onder toeslaggerechtigden en de Toeslagenmonitor over rapportcijfers, tevredenheidspercentages, vertrouwen in Toeslagen, imago van Toeslagen en ervaringen met de burgerbeloften. Daarin kunnen we zien of eventuele effecten van de beleidsmaatregelen ook terug te zien zijn in deze algemene burgerbeleving.

4.1.1 Overkoepelend beeld

We beginnen met het schetsen van een overkoepelend beeld aan de hand van enkele kernindicatoren.

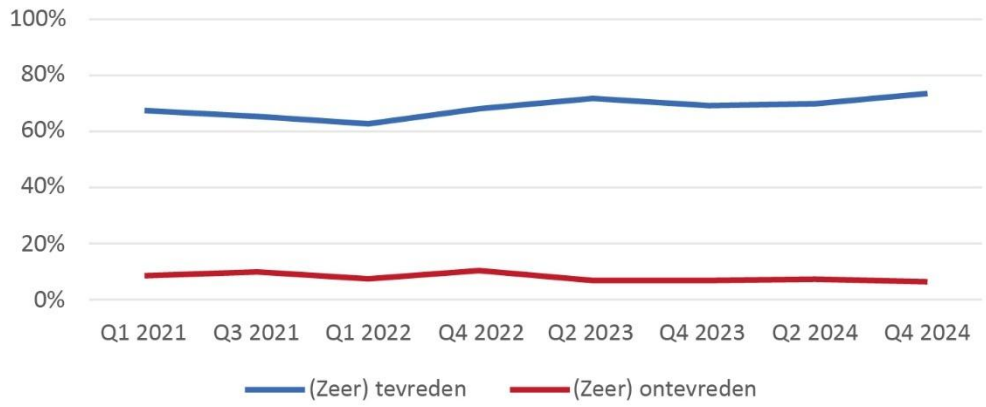
Figuur 12 Welk rapportcijfer van 1 tot en met 10 zou u Dienst Toeslagen geven voor de manier waarop de Dienst in het algemeen functioneert?



Bron: DESAN, 2024 (Belevingsmonitor 2024)

In de jaren 2021-2023 geven toeslaggerechtigden het functioneren van Dienst Toeslagen een iets lager cijfer dan in voorgaande jaren. In 2024 lijkt dit weer te herstellen, en krijgt het functioneren zelfs het hoogste cijfer sinds de start van de meting in 2010 (zie Figuur 12; DESAN 2024).

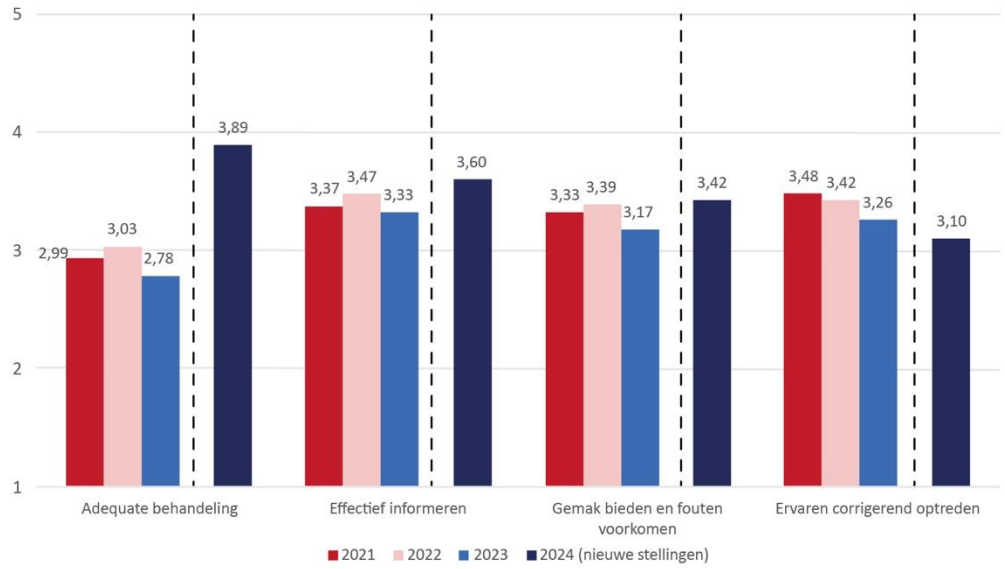
Figuur 13 Algemene tevredenheid over de dienstverlening van Dienst Toeslagen per toeslag, gemiddeld over alle vier toeslagen, 2021-2024



Bron : Ipsos I&O, 2025 (data Toeslagenmonitor 2024), bewerking door Panteia, Universiteit Leiden en Behavior Change Group, 2026

In dezelfde periode blijft het percentage burgers dat (zeer) (on)tevreden is over de dienstverlening van de Dienst Toeslagen relatief stabiel. Er is een kleine dip te zien in het percentage dat (zeer) tevreden is in Q1 van 2022, waarna de tevredenheid weer stijgt (zie Figuur 13; bron: Toeslagenmonitor).

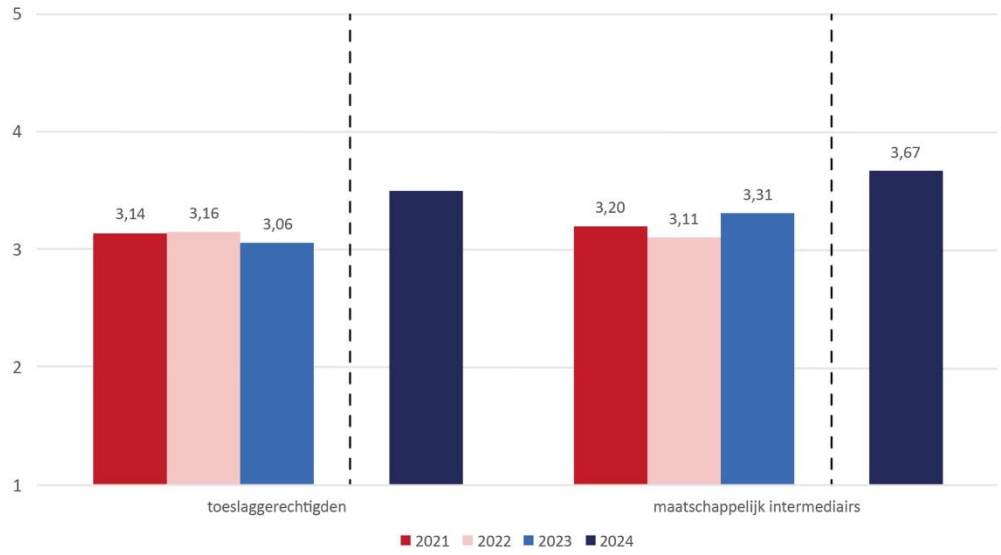
Figuur 14 Ervaring toeslaggerechtigden uitgedrukt in vier belevingsindicatoren, 2021-2024.



Bron: DESAN, 2024 (Belevingsmonitor 2024)

Toeslaggerechtigden ervaren tussen 2022 en 2023 een lichte daling op elk van de vier gemeten belevingsindicatoren. Sinds 2024 worden andere stellingen gebruikt om deze indicatoren te meten; deze scores zijn daarom niet te vergelijken met de eerdere metingen (zie Figuur 14; DESAN 2024).

Figuur 15 Vertrouwen van toeslaggerechtigden en maatschappelijk intermediairs in Dienst Toeslagen, 2021-2024.



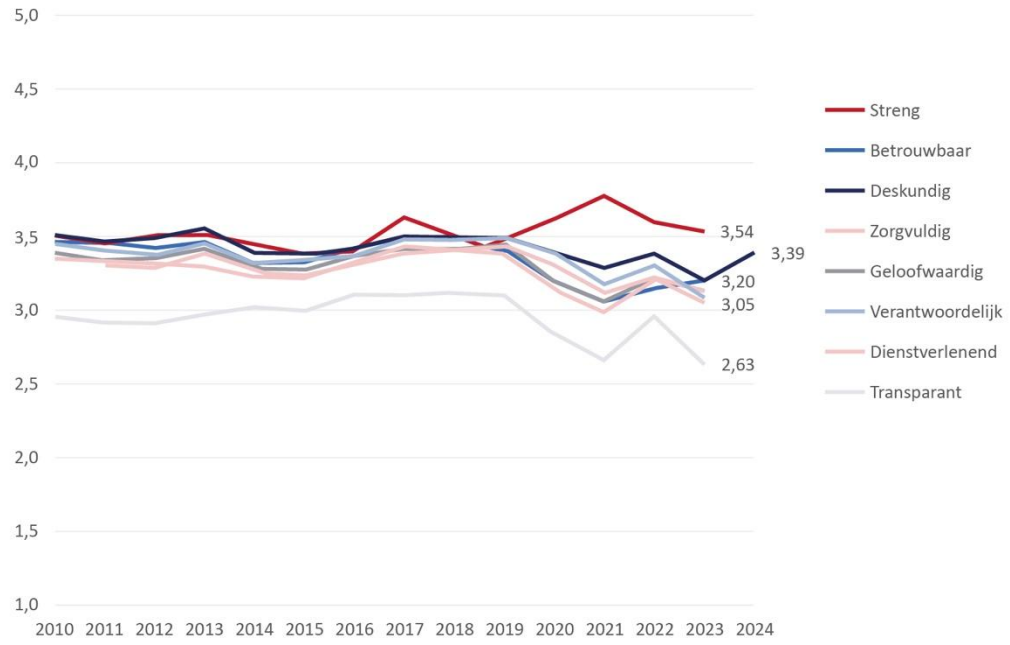
Bron: DESAN, 2024 (Belevingsmonitor 2024)

Over het algemeen is het vertrouwen dat toeslaggerechtigden hebben in Dienst Toeslagen tijdens de onderzoeksperiode stabiel en net iets boven neutraal; het cijfer van 2024 is niet goed vergelijkbaar met de rest van de jaren door een wijziging in de stellingen (zie Figuur 15; DESAN 2024).

4.1.2 Imago Dienst Toeslagen

De volgende figuur presenteert de mate waarin respondenten in de periode 2010-2023 een serie kenmerken van toepassing vonden op Belastingdienst-Toeslagen (DESAN 2024).

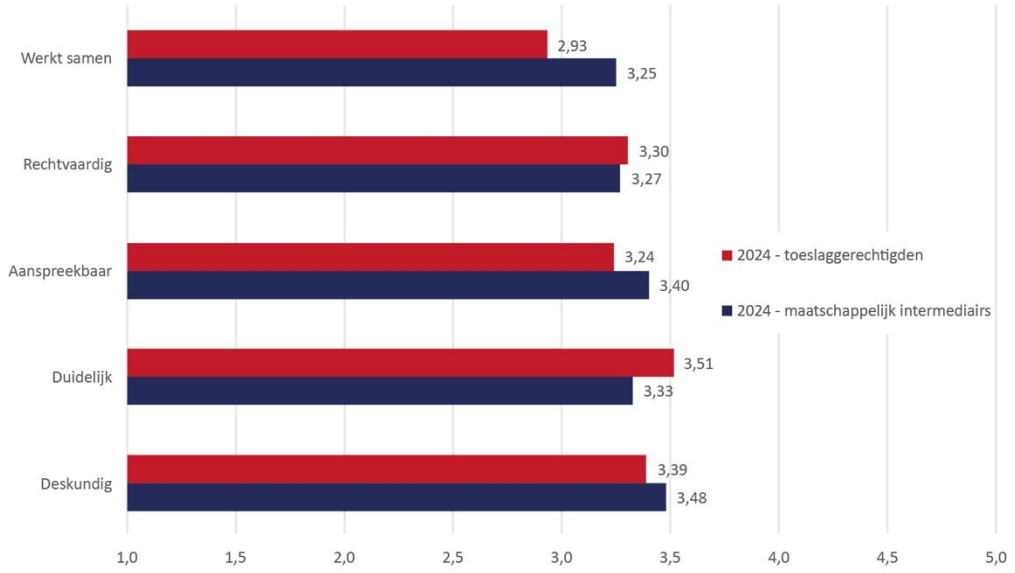
Figuur 16 In hoeverre vindt u de volgende kenmerken van toepassing op Belastingdienst-Toeslagen? (Toeslaggerechtigden)



Bron: DESAN, 2024 (Belevingsmonitor 2024)

In 2024 zijn op dit thema grotendeels (uitgezonderd ‘deskundig’) andere vragen gesteld. Het betreft de volgende kenmerken.

Figuur 17 In hoeverre vindt u de volgende kenmerken van toepassing op de Dienst Toeslagen? Dienst Toeslagen is



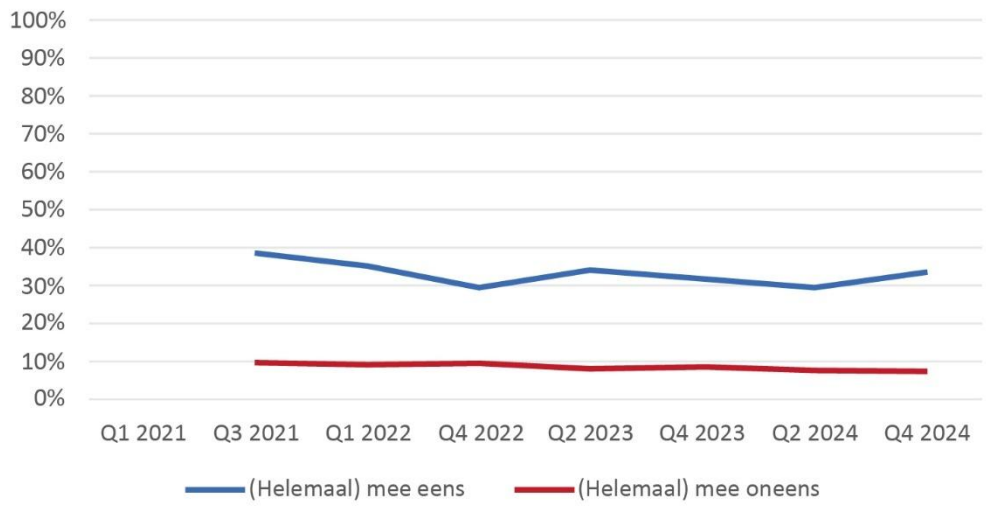
Bron: DESAN, 2024 (Belevingsmonitor 2024)

Qua imago zien we in 2021 een piek in het beeld van Toeslagen als ‘streng’ en juist een dal in meer positieve imagokenmerken van Toeslagen zoals ‘transparant‘ en ‘dienstverlenend’. Tussen 2021 en 2023 schommelt het beeld dat toeslagontvangers hebben. De imagokenmerken die worden gemeten zijn aangepast in 2024 en kunnen daarom niet vergeleken worden met de eerdere meting (zie Figuur 16 en 17; DESAN 2024).

4.1.3 Burgerbeloften

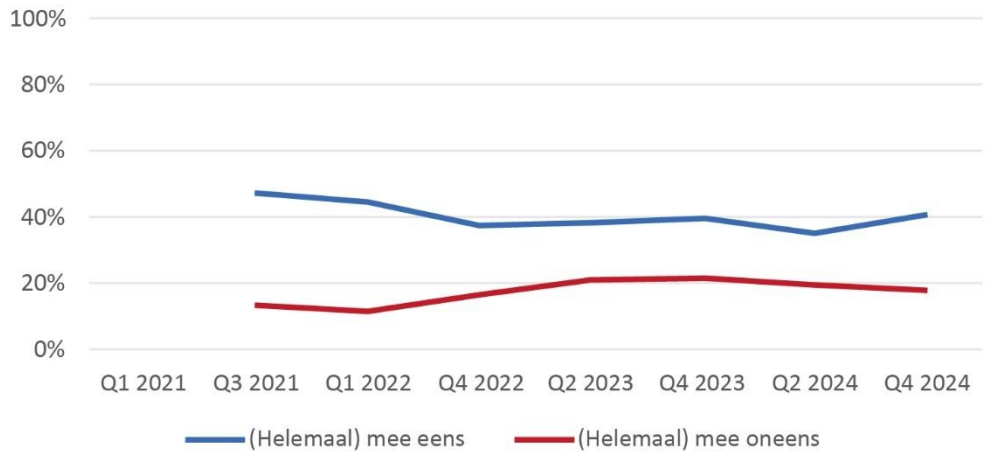
De volgende figuren laten zien in welke mate de respondenten het (helemaal) eens of (helemaal) oneens waren met de drie burgerbeloften.

Figuur 18 Antwoord op stelling 'De Dienst Toeslagen staat voor mij klaar', 2021-2024



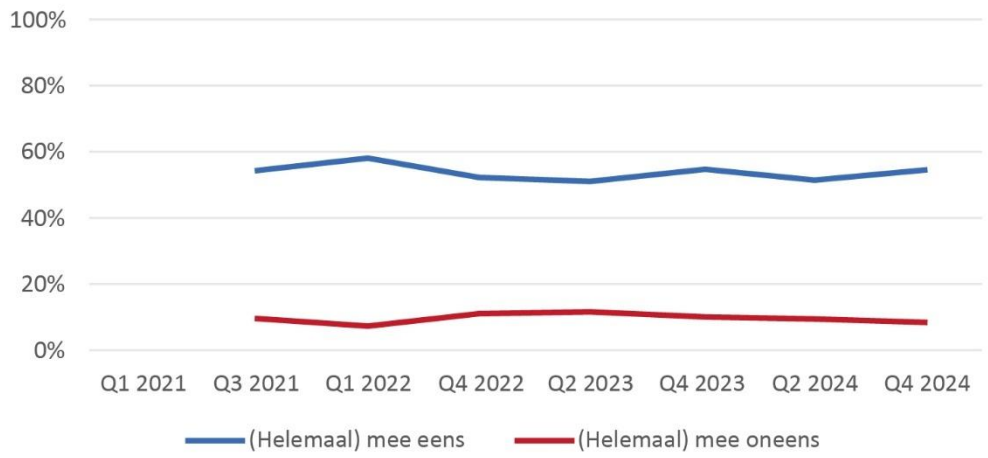
Bron : Ipsos I&O, 2025 (data Toeslagenmonitor 2024), bewerking door Panteia, Universiteit Leiden en Behavior Change Group, 2026

Figuur 19 Antwoord op de stelling 'Bij de Dienst Toeslagen weet je waar je aan toe bent', 2021-2024



Bron : Ipsos I&O, 2025 (data Toeslagenmonitor 2024), bewerking door Panteia, Universiteit Leiden en Behavior Change Group, 2026

Figuur 20 Antwoord op de stelling 'Bij de Dienst Toeslagen krijg je waar je recht op hebt', 2021-2024



Bron : Ipsos I&O, 2025 (data Toeslagenmonitor 2024), bewerking door Panteia, Universiteit Leiden en Behavior Change Group, 2026

Ook op de burgerbeloften zien we een relatief stabiele beoordeling vanaf Q4 2022 (het moment dat de antwoordoptie 'weet ik niet' aan de vragen werd toegevoegd). Alleen in de belofte 'Bij de Dienst Toeslagen weet je waar je aan toe bent' is een kleine dip te zien in Q2 2024, die zich in Q4 van hetzelfde jaar weer herstelt (zie Figuur 18 t/m 20; bron: Toeslagenmonitor).

4.1.4 Conclusie

Over het algemeen blijven de kernindicatoren relatief stabiel. Op basis van deze bevindingen kunnen we dus niet concluderen dat de ingezette maatregelen tijdens deze evaluatieperiode samen voor een duidelijke verbetering in de algemene burgerbeleving zorgden. Tegelijkertijd zien we ook geen duidelijke dip in de burgerbeleving tijdens periodes waarin bijvoorbeeld de nasleep van de toeslagenaffaire en de hersteloperatie, de COVID 19 pandemie en de energiecrisis speelden; dat deze beleving in een turbulente periode dus ook niet is verslechterd. Dat duidt op een zekere robuustheid in burgerbeleving.

4.2 Kwetsbare groepen

Zoals we eerder bespraken, identificeert Dienst Toeslagen verschillende groepen die kwetsbaar zijn in het toeslagenstelsel. Deze kwetsbaarheid heeft uiteenlopende oorzaken. Voor sommigen gaat het om toegankelijkheidsproblemen: mensen met beperkte taalvaardigheid of digitale vaardigheden kunnen moeite hebben met het begrijpen en doorlopen van de aanvraagprocedures. Voor anderen, zoals zelfstandigen, ligt de kwetsbaarheid vooral in de voorspelbaarheid: wisselende inkomens maken het lastig in te schatten of zij recht hebben op toeslag en vergroten het risico op terugvorderingen. Daarnaast zijn er groepen die door specifieke omstandigheden kwetsbaar zijn, zoals mensen met schulden of ingrijpende levensgebeurtenissen. Hun ervaringen zijn een belangrijke graadmeter voor de menselijke maat in beleid en uitvoering.

Recente inzichten uit onderzoek naar kwetsbaarheid binnen overheidsdienstverlening laten echter zien dat ‘de kwetsbare burger’ niet bestaat. Kwetsbaarheid is geen eigenschap van een vaste groep, maar ontstaat door een opeenstapeling van factoren die elkaar kunnen versterken (Bugter & Swaak, 2023). Deze factoren kunnen economisch van aard zijn, sociaal of gezondheidsgerelateerd, samenhangen met gezinssituaties, of voortkomen uit beperkte basisvaardigheden. Sommige factoren zijn tijdelijk, bijvoorbeeld door een levensgebeurtenis, terwijl andere langdurig of structureel zijn. Belangrijk is dat kwetsbaarheid niet alleen voortkomt uit persoonlijke omstandigheden, maar ook kan ontstaan in de interactie met de overheid.

In het huidige onderzoek kunnen we, afgezien van de beperkte bevinden over niet-gebruik, voor de verschillende beleving van kwetsbare doelgroepen alleen ingaan op die indicatoren van kwetsbaarheid die in de Toeslagenmonitor gemeten worden. Specifiek keken we naar:

- Indicatoren van toegankelijkheidsproblemen:
    - Burgers die moeite hebben met het aanvragen van toeslag;
    - Burgers met hulpbehoefte bij schriftelijke communicatie;
    - Burgers met hulpbehoefte bij digitaal handelen;
- Indicatoren van schulden:
    - Burgers die recent een terugvordering ontvingen;
    - Burgers bij wie verrekening plaatsvond.

Een belangrijke kanttekening is echter dat deze indicatoren geen volledig beeld geven van kwetsbaarheid. We adviseren Toeslagen dan ook om te concretiseren voor welke kwetsbare groepen zij de burgerbeleving in het algemeen, en de effecten van maatregelen specifiek, wil veranderen. En ook in de evaluatie van deze maatregelen en (toeslagen)monitoring te zorgen dat de concrete kwetsbare groepen geïdentificeerd kunnen worden.

Burgers met (zeer) veel moeite met aanvragen toeslagen

Uit verschillende indicatoren komt dat de burgerbeleving van burgers die (zeer) veel moeite hebben met het aanvragen van toeslagen structureel negatiever is dan die van burgers die hier geen moeite mee hebben. Zo geven zij de dienstverlening van de Dienst Toeslagen gemiddeld een lager rapportcijfer, en zijn zij het er sterker me oneens dat je bij Dienst Toeslagen weet waar je aan toe bent. Over de tijd lijkt er op een aantal indicatoren van burgerbeleving wel verbetering zichtbaar. Zo daalt onder burgers die moeite hebben met het aanvragen van toeslagen het aandeel dat (zeer) ontevreden is over de dienstverlening en dat de Dienst Toeslagen (helemaal) niet vertrouwt in haar beslissingen tussen 2021-2024 (op een dip in

burgerbeleving na in 2022). Op andere indicatoren is geen duidelijk patroon te zien, maar fluctueert de beleving sterk over de tijd.

Burgers met hulpbehoefte bij schriftelijke communicatie
De burgerbeleving van burgers die een hulpbehoefte hebben bij schriftelijke communicatie verschilt niet veel van die van burgers die hier geen hulpbehoefte bij hebben. Zij geven de dienstverlening van de Dienst Toeslagen gemiddeld een iets lager rapportcijfer. En over de tijd lijkt er op een aantal indicatoren van burgerbeleving wel verbetering zichtbaar. Zo daalt onder burgers die een hulpbehoefte hebben bij schriftelijke communicatie het aandeel dat het er (helemaal) niet mee eens is dat Dienst Toeslagen voor hen klaarstaat en dat ze bij Dienst Toeslagen krijgen waar ze recht op hebben (op een lichte dip in burgerbeleving na in Q4 2023). Op andere indicatoren lijkt de burgerbeleving relatief stabiel, en gelijk aan de beleving van burgers die geen hulpbehoefte hebben bij schriftelijke communicatie.

Burgers met hulpbehoefte bij digitaal handelen
De burgerbeleving van burgers die een hulpbehoefte hebben bij digitaal handelen verschilt niet veel van die van burgers die hier geen hulpbehoefte bij hebben. Onder burgers die een hulpbehoefte hebben bij schriftelijke communicatie fluctueert het aandeel dat het er (helemaal) niet mee eens is dat Dienst Toeslagen voor hen klaarstaat en ze bij Dienst Toeslagen krijgen waar ze recht op hebben (ook hier lijkt een lichte dip in burgerbeleving in Q4 2023 zichtbaar). Op andere indicatoren lijkt de burgerbeleving relatief stabiel, en gelijk aan de beleving van burgers die geen hulpbehoefte hebben bij digitaal handelen.

Burgers met een recente terugvordering
Uit verschillende indicatoren komt naar voren dat de burgerbeleving van burgers met een recente terugvordering structureel negatiever is dan die van burgers zonder recente terugvordering. Zo geven zij de dienstverlening van de Dienst Toeslagen gemiddeld een lager rapportcijfer, en zijn zij het sterker oneens met alle stellingen die we bekeken. Er zijn geen duidelijke ontwikkelingspatronen te zien. De burgerbeleving fluctueert of is relatief stabiel.

Burgers bij wie verrekening plaatsvond
De burgerbeleving van burgers bij wie verrekening plaatsvond, verschilt niet veel van die van burgers bij wie geen verrekening plaatsvond. Ook zijn er geen duidelijke ontwikkelingspatronen te zien. De burgerbeleving fluctueert of is relatief stabiel, en gelijk aan de beleving van burgers bij wie geen verrekening plaatsvond.

Tabel 7

Cijfers over de tevredenheid en burgerbeleving van vijf kwetsbare groepen toeslagenontvangers, 2024[a b]

Kwetsbare groep / Onderwerp	Aantal respondenten Q4 2024	Rapportcijfer dienstverlening Q4 2024	Aandeel onvoldoendes rapportcijfer dienstverlening Q4 2024	Aandeel (zeer) ontevreden over de dienstverlening Q4 2024	Aandeel (helemaal) niet eens met stelling *"DT staat voor mij klaar"* Q4 2024	Aandeel (helemaal) niet eens met stelling *"Bij DT weet je waar je aan toe bent"* Q4 2024	Aandeel (helemaal) niet eens met stelling *"Bij DT krijg je waar je recht op hebt"* Q4 2024
	(in n)	(in gem. cijfer)	(in perc.)	(in perc.)	(in perc.)	(in perc.)	(in perc.)
Burgers die (zeer) veel moeite hadden met de aanvraag	179	6,3	23,3	11,1	25,0	63,3	18,5
Burgers met hulpbehoefte bij schriftelijke communicatie	133	6,8	13,2	12,5	6,8	22,4	7,6
Burgers met hulpbehoefte bij digitaal handelen	125	6,8	10,6	8,8	6,8	21,4	10,8
Burgers met een recente terugvordering	156	6,6	17,7	18,0	16,2	37,5	18,0
Burgers bij wie verrekening plaatsvond	151	6,8	12,4	12,4	13,2	28,3	11,3
Volledige groep burgers	1607*	7,0	10,6	7,4	8,2	20,7	9,2

a De resultaten zijn gebaseerd op door Dienst Toeslagen met het onderzoeksteam gedeelde surveydata van de Ipsos I&O Toeslagenmonitor 2024.

b De groepen bestaan uit respondenten die zijn ingedeeld op basis van hun antwoorden in de Ipsos I&O 2024 Q4 enquête van de Toeslagenmoitor.

* Het totaal aantal burgers (respondenten) in de Toeslagenmonitor Q4 2024 is 1607. Echter, het aantal respondenten is niet bij alle vragen 1607, omdat niet alle respondenten iedere vraag beantwoorden. Het totaal aantal respondenten verschilt per vraag met enkele respondenten (11-1606). Alleen bij de vraag 'Hoeveel moeite kostte het om de aanvraag te doen?' was er een significant lager aantal respondenten (totaal 236).

Bron: Toeslagenmonitor 2024; Panteia, Universiteit Leiden en Behavior Change Group, 2026

Kwetsbare groep / Onderwerp	Aantal respondenten Q4 2024	Aandeel (helemaal) niet eens met stelling *"Ik vertrouw erop dat de Dienst Toeslagen mij juist en eerlijk behandelt"* Q4 2024	Aandeel (helemaal) niet eens met stelling *"Ik vertrouw erop dat Dienst Toeslagen optreedt tegen misbruik van toeslagen."* Q4 2024	Aandeel (helemaal) niet eens met stelling *"Ik vertrouw de Dienst Toeslagen in haar beslissingen."* Q4 2024
	(in n)	(in perc.)	(in perc.)	(in perc.)
Burgers die (zeer) veel moeite hadden met de aanvraag	179	16,7	16.7	23,3
Burgers met hulpbehoefte bij schriftelijke communicatie	133	7,5	8,4	11,8
Burgers met hulpbehoefte bij digitaal handelen	125	7,5	11,3	9,1
Burgers met een recente terugvordering	156	12,8	14,1	17,6
Burgers bij wie verrekening plaatsvond	151	9,4	10,7	15,6
Volledige groep burgers	1607	8,4	8,9	11,9

Conclusie

Uit het onderzoek blijkt dat bepaalde groepen structureel lagere tevredenheid rapporteren over de dienstverlening van Toeslagen. In het bijzonder gaat het om burgers die (zeer) veel moeite hebben met het aanvragen van toeslagen en burgers met een recente terugvordering. Burgers die moeite hebben met het aanvragen van toeslagen en burgers met hulpbehoefte bij schriftelijke communicatie maken op sommige indicatoren wel een bescheiden inhaalslag richting 2024. Dit wijst erop dat ondanks de ingezette verbeteringen *de kloof tussen kwetsbaren en niet-kwetsbaren deels blijft bestaan*. Hierbij is wel relevant op te merken dat de totale behoefte aan hulp bij toeslagzaken sinds 2021 sterk lijkt te zijn afgenomen en in 2023-2024 op een laag niveau gestabiliseerd is – een positieve trend die suggereert dat meer mensen zelfredzaam zijn, al vraagt nog steeds ongeveer 15% hulp bij aanvragen en/of wijzigingen.

Bijlagen.

Bijlage 1: Onderzoeksvragen

Huidige beleving en oorzaken

1. Welke inzichten over burgerbeleving zijn opgehaald in de periode 2021-2024?
2. Wat ging goed en wat ging minder goed vanuit burgerperspectief?
3. Welke onderdelen van het toeslagenproces en de dienstverlening worden als positief ervaren door burgers? Waar ligt dat aan?
4. Welke aspecten worden juist als minder positief, onduidelijk of onrechtvaardig ervaren door burgers? Waarom is dat het geval?

Trends en ontwikkelingen

5. Welke trends zijn zichtbaar in de burgerbeleving van het toeslagenstelsel?
6. Welke aspecten van burgerbeleving zijn meegenomen en hoe verandert dit in de loop van de tijd?
7. Hoe heeft de omvang van toeslagen en verschillende prestatie-indicatoren zich ontwikkeld?

Effect van wijzigingen in uitvoering en dienstverlening

8. Welke wijzigingen in uitvoering en dienstverlening in de onderzoeksperiode zijn effectief en doelmatig gebleken in het verbeteren van de burgerbeleving?
9. Welke veranderingen/belangrijkste ontwikkelingen zijn ingezet in de uitvoeringsprocessen en dienstverlening in de periode 2021-2024 en hoe hebben deze bijgedragen aan de beleving van de burger?
10. Wat heeft de burger gemerkt van de (belangrijkste) veranderingen in de uitvoeringsprocessen en dienstverlening in de periode 2021-2024?
11. Wat was het effect van deze veranderingen op de beleving van de burger met de uitvoeringsprocessen en dienstverlening?

Hiaten en toekomstige verbeteringen

12. Welke hiaten zijn er in de kennis over burgerbeleving?
13. In hoeverre kunnen beoogde veranderingen in de uitvoering en dienstverlening in de periode 2025-2026 bijdragen aan een verbeterde beleving van de burger met toeslagen?
14. Welke andere veranderingen zijn daarnaast nog nodig om de uitvoering en dienstverlening van toeslagen voor de burger te verbeteren?
15. Welke knelpunten uit voorgaande jaren (2021-2024) worden hiermee wel of juist niet opgelost?

Bijlage 2: Onderzoeksmethodologie

Inleiding

Deze bijlage bevat een uitgebreide verantwoording van de onderzoeksaanpak voor het onderzoek naar uitvoering en dienstverlening van Toeslagen. Het document beschrijft de gehanteerde methoden, selectiecriteria, wervingsstrategie, analyseaanpak en beheersmaatregelen. Het vormt een aanvulling op de samenvatting in het hoofddocument en biedt transparantie over de onderzoekskeuzes en uitvoering.

Beschrijving per onderzoeksstap

Stap 1: Startbijeenkomst opdrachtgever
Het onderzoek is gestart met een startbijeenkomst met het onderzoeksconsortium en het ministerie van Financiën. Tijdens deze bijeenkomst zijn de doelstellingen van het onderzoek, de verdere operationalisering van de onderzoeksvragen en de uitvoering van de in te zetten methoden besproken. Daarnaast zijn afspraken gemaakt over de relevante bronnen en datasets die voor het onderzoek nodig zijn, welke daarvan beschikbaar zijn en op welke wijze en binnen welke termijn deze zouden worden aangeleverd.

Stap 2a: Diepte-interviews medewerkers
Er zijn semigestructureerde interviews gevoerd met beleidsmakers en uitvoerders om inzicht te krijgen in beleidsontwikkelingen, uitvoeringsvraagstukken en kennishiaten. Interviews duurden maximaal 1 uur en werden digitaal afgenomen. In totaal zijn 19 medewerkers gesproken in 10 gesprekken, soms individueel, soms in duo's en enkele keren in trio's.

De lijst met te spreken medewerkers is opgesteld in afstemming met de opdrachtgever. Het betrof beleidsmedewerkers en uitvoerders op de volgende onderwerpen:

- WIDA (Werken in de Actualiteit)
- Ketenregie
- BI&D
- SR&B/Vaktechniek & Juridische Zaken
- Control & Risk
- SR&B/BPS (uitvoering, beleid & analyse)
- SR&B/BPS (cluster handhaving & interactie)
- Vaktechniek
- Customer Journey
- Team Invordering
- Data en analyse
- Menselijke Maat
- Handhavingsregie

De interviews zijn uitgevoerd op basis van een semigestructureerde interviewschema met blokken over:

- Definitie en betekenis van burgerbeleving
- Hoe burgerbeleving een rol speelt in het dagelijks werk
- Meting en operationalisatie van burgerbeleving

- Ontwikkelingen in beleid en uitvoering (2021-2024)
- Verwachte veranderingen (2025-2026)
- Beleidsvorming en evaluatie
- Specifieke aandacht voor kwetsbare groepen
- Afsluitende vragen over uitdagingen en verbeterpunten

Stap 2b: Deskresearch
Er is een systematische analyse van bestaande bronnen over burgerbeleving en trends in uitvoering en dienstverlening. In overleg met de opdrachtgever zijn 32 documenten geselecteerd voor het brononderzoek (zie bijlage 2). Daarnaast zijn in overleg met de opdrachtgever kwantitatieve databronnen geselecteerd.

Het onderzoek van de documenten is uitgevoerd op basis van een systematisch analysekader dat drie hoofdvragen adresseerde:

1. Procesmatige inbedding van burgerbeleving: Hoe is het perspectief van burgers meegenomen in ontwerp en evaluatie van beleid?
2. Operationalisatie en meting: Hoe wordt burgerbeleving gedefinieerd en gemeten? Zijn aspecten zoals bestaanszekerheid, begrijpelijkheid, toegankelijkheid en rechtvaardigheid aanwezig?
3. Kwetsbare groepen: In hoeverre is aandacht besteed aan groepen met beperkte taal- of digitale vaardigheden, lage inkomens of complexe situaties?

Stap 3: Gap-analyse
In deze stap zijn, op basis van stappen 2a en 2b, hiaten in kennis en inzichten over de burgerbeleving van toeslagen geïdentificeerd. Er is vastgesteld welke onderdelen van de onderzoeksvragen met de beschikbare informatie nog onvoldoende konden worden beantwoord en welke ‘gaps’ in het vervolg van het onderzoek konden worden ingevuld.

Een belangrijke conclusie uit de gap-analyse was dat bestaand onderzoek en andere relevante bronnen slechts beperkt inzicht bieden in de effectiviteit van de maatregelen die Dienst Toeslagen in 2021-2024 heeft ingezet. Daarom is in deze stap, in samenwerking met Dienst Toeslagen, besloten om een selectie van maatregelen te maken en intermediairs en baliemedewerkers van de Belastingdienst te bevragen in hoeverre deze maatregelen in de praktijk effect hebben gehad. Hierbij is besloten dit te doen via een enquête onder baliemedewerkers van de Belastingdienst en maatschappelijke intermediairs (zie stap 4c) en via focusgroepen onder maatschappelijke intermediairs (zie stap 4d). Aanvullend is besloten om voor vier ingezette maatregelen interviews te houden met medewerkers die bij deze maatregelen betrokken zijn. In deze interviews is ingegaan op het doel, de werking en de ervaren effecten van de maatregelen (zie stap 4b).

Stap 4a: Diepte-interviews met burgers
We hebben 20 interviews gehouden, waarbij we gebruik maakten van de tijdlijntechniek en de cognitieve interviewmethode. Er was een redelijke spreiding zien qua leeftijd, inkomenspositie, opleidingsniveau en ervaringen met toeslagen, waarbij mensen in kwetsbare situaties (praktisch opgeleiden, wisselende inkomens, ervaring met terugvorderingen) oververtegenwoordigd waren.
Ervaring met toeslagen. De meeste respondenten hebben ervaring met combinaties van toeslagen (huur- en zorgtoeslag en kindgebonden budget komen het meest voor). Slechts enkelen ontvingen alleen zorgtoeslag of huurtoeslag. De meeste mensen ontvangen al langere

tijd toeslagen, vaak tussen de vijf en vijftien jaar, met een aantal dat dit al meer dan vijftien jaar doet.
Ervaring met terugvorderingen. De meeste deelnemers hebben (herhaald) te maken gehad met terugvorderingen, variërend van enkele honderden euro's tot meerdere duizenden euro's. Terugbetalingen gebeurden soms in termijnen, soms in één keer. Enkele respondenten hebben nog lopende terugvorderingen.
Opleidingstype. Er is een goede spreiding in opleidingstypes: van vmbo/mbo tot hbo en wo, met redelijk wat praktisch opgeleiden. Qua werkvormen is er variatie: vaste contracten, tijdelijke contracten, nul-uren, zzp, vrijwilligerswerk en uitkeringen komen allemaal voor. Enkele respondenten combineren werk met een uitkering of hebben recent wisselend inkomen gehad.
Inkomen en stabiliteit. Een aanzienlijk deel heeft een lager of wisselend inkomen, vaak onder de inkomensgrens voor toeslagen. Een kleiner aantal bevindt zich in een middeninkomenscategorie. Inkomenstypen lopen uiteen van loon en AOW/pensioen tot ziektewet en uitkering.
Huishoudenssituatie. Er is variatie in huishoudensvormen: zowel alleenstaanden als mensen met een partner; gezinnen met kinderen (soms meerdere) en mensen zonder kinderen. Enkele hebben volwassen kinderen of samengestelde gezinnen.
Overige kenmerken. De groep is qua leeftijd divers (van vroege twintigers tot pensioengerechtigden) en komt uit verschillende delen van Nederland (o.a. Randstad, oosten en zuiden). Een deel heeft ook contact met andere instanties, vaak via uitkeringen, ziektewet of mantelzorgsituaties.
Beperkte contactfrequentie. De meeste respondenten hebben slechts één tot drie interacties per jaar met Toeslagen.
Reguliere momenten. Als er geen bijzonderheden zijn, ontvangen mensen doorgaans een brief over hun voorschot, een brief over de definitieve toekenning en soms een verzoek om informatie over kinderopvang aan te leveren.
Bijzondere situaties. Wanneer er wijzigingen zijn of als het sprake is van terugvorderingen, is het contact frequenter en vaak intensiever, vooral omdat dit vragen oproept.
Aanvragen en ondersteuning. We spraken weinig mensen die recent een eerste aanvraag deden; in een enkel geval hielp familie bij het indienen daarvan.

Stap 4b: Interviews interventies
Er zijn interviews gehouden met medewerkers van Dienst Toeslagen die betrokken zijn (geweest) bij vier verbetermaatregelen die Dienst Toeslagen in de periode 2021-2024 heeft ingezet om de dienstverlening rondom toeslagen te verbeteren. Het doel van deze interviews was om verdiepend inzicht te verkrijgen in de doelen, de inhoud en activiteiten, ervaringen in de praktijk en waargenomen effecten. De opgehaalde informatie wordt in het rapport gebruikt als illustratief materiaal bij de beschrijvingen van deze maatregelen.

In deze stap zijn de volgende maatregelen betrokken: de campagne 'Check. Pas aan. En door.', de app Toeslagen, de Dienstverleningsbus en Persoonlijke begeleiding. Voor deze maatregelen is in samenspraak met de Dienst Toeslagen en het ministerie van Financiën gekozen, omdat deze naar verwachting een grote impact hebben (gehad) op burgerbeleving. In totaal zijn vier digitale interviews afgenomen met zes medewerkers. De geïnterviewden vervullen verschillende functies, zoals (strategisch) adviseur, projectmanager en operationeel coördinator. De betrokken medewerkers hebben na afloop van de interviews aanvullende informatie nagestuurd, zoals afbeeldingen, cijfermatige data en/of (andere) documentatie. De interviews zijn uitgevoerd aan de hand van een semigestructureerde gespreksleidraad. De

contactgegevens van de respondenten zijn door Dienst Toeslagen vooraf aangeleverd aan het onderzoeksteam.

Stap 4c: Enquête intermediairs en baliemedewerkers

Doel enquête en vragenlijst

Er is een online enquête gehouden onder maatschappelijke intermediairs en baliemedewerkers met als doel inzicht te krijgen in de ervaren effectiviteit van verbetermaatregelen en ontwikkelingen in de dienstverlening van Dienst Toeslagen. De vragenlijst bestond uit vragen die aan alle respondenten zijn gesteld (zoals bekendheid met maatregelen) en maatregel-specifieke vragen over zeven verschillende maatregelen. Afhankelijk van welke maatregelen een respondent kende, werden vragen voorgelegd over maximaal twee (willekeurig toegewezen) maatregelen. Om een zo gelijk mogelijke respons over de maatregelen te realiseren, is tijdens het veldwerk de toewijzingskans per maatregel tussentijds aangepast op basis van de actuele respons.

Uitnodiging en veldwerk

Voor de enquête ontving Panteia van Dienst Toeslagen contactgegevens van 1.259 personen die werkzaam zijn bij maatschappelijke intermediairs en die samenwerken met Dienst Toeslagen. Panteia heeft 1.063 van hen uitgenodigd; de overige personen konden niet worden uitgenodigd vanwege een onjuist (bouncer) of onbekend e-mailadres. Daarnaast heeft Dienst Toeslagen de enquête uitgezet onder baliemedewerkers die aan de balie bij de Belastingdienst werken en vragen over toeslagen beantwoorden. Hiervoor is via teammanagers een uitnodigingslink verspreid onder naar schatting 250 baliemedewerkers. De enquête kon worden ingevuld van 9 oktober tot en met 21 november 2025. In deze periode zijn twee tot drie uitnodigings- en herinneringsberichten verstuurd.

Respons

In totaal hebben 268 respondenten de vragenlijst volledig ingevuld. Daarnaast zijn er 33 respondenten die de vragenlijst niet volledig hebben afgerond. Van deze groep zijn de antwoorden meegenomen waar deze relevant zijn en volledig zijn ingevuld. Zo hebben 18 respondenten de introductievragen over ervaring en bekendheid met de maatregelen beantwoord. Daarnaast hebben 15 respondenten voor minimaal één maatregel alle hierover voorgelegde vragen volledig beantwoord. Wat betreft de resultaten per maatregel zijn dus de antwoorden meegenomen van alle respondenten die de vragen over die maatregel volledig hebben beantwoord. Hiervoor is gekozen om zoveel mogelijk antwoorden te kunnen benutten. Tabel 8 en Tabel 9 tonen de respons op de enquête, uitgesplitst naar de mate van volledigheid van invullen, de doelgroep en de maatregel.

Tabel 8 Respons enquête, uitgesplitst naar mate van volledigheid van invullen vragenlijst en naar doelgroep

	Intermediairs		Baliemedewerkers		Totaal	
	n	**%**	**n**	**%**	**n**	**%**
Respons – vragenlijst volledig ingevuld	169	63,1	99	36,9	268	100,0
Respons – vragenlijst niet volledig ingevuld, wel introductievragen en alle vragen over minimaal één maatregel	173	61,1	110	38,9	283	100,0
Respons – vragenlijst niet volledig ingevuld, wel introductievragen	186	61,8	115	38,2	301	100,0

Bron: Enquête, 2025; Panteia, Universiteit Leiden en Behavior Change Group, 2026

Tabel 9 Respons enquête, uitsplitst naar maatregel en doelgroep (in aantallen)[a]

Maatregel	Intermediairs	Baliemedewerkers	Totaal
Campagne 'Check. Pas aan. En door.'	46	42	88
App Toeslagen	41	46	87
Direct Service Team	61	17	78
Informatiewebinars	61	19	80
Persoonlijke begeleiding	62	17	79
Loslaten gekoppelde uren KOT	39	28	67
Implementatie Geldfit	31	39	70
Totaal unieke respondenten	**173**	**110**	**283**

a Het betreft de responsaantallen van de respondenten die alle vragen over minimimaal één maatregel hebben ingevuld (zie Tabel 8).

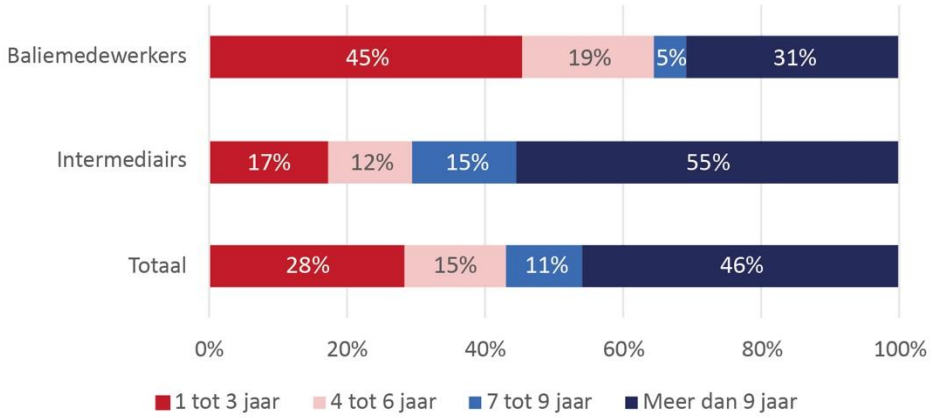
Bron: Enquête, 2025; Panteia, Universiteit Leiden en Behavior Change Group, 2026

De responderende intermediairs (n = 173) zijn vooral Toeslagenservicepunten (56%) en kinderopvangorganisaties (31%).[1] Daarnaast bestaat de groep uit verhuurders (5%) en maatschappelijke dienstverleners (3%); de rest valt in overige categorieën (5%).

Ervaring en mate hulp burgers

Figuur 21 toont het aantal jaren ervaring in het ondersteunen van burgers met toeslaggerelateerde vragen, onder respondenten die alle vragen over minimaal één maatregel hebben beantwoord. De figuur laat zien dat de intermediairs meer ervaring hebben dan baliemedewerkers in het helpen van burgers bij toeslaggerelateerde zaken.

Figuur 21 Ervaring van respondenten aangaande ondersteuning aan burgers met toeslaggerelateerde zaken, uitgesplitst naar doelgroep[a b c]



a Vraag: "Hoe lang biedt u in uw rol als intermediair/baliemedewerker al hulp aan mensen met het regelen van hun Toeslagen-gerelateerde zaken?"

b Intermediairs n = 173, baliemedewerkers n = 110, totaal n = 283.

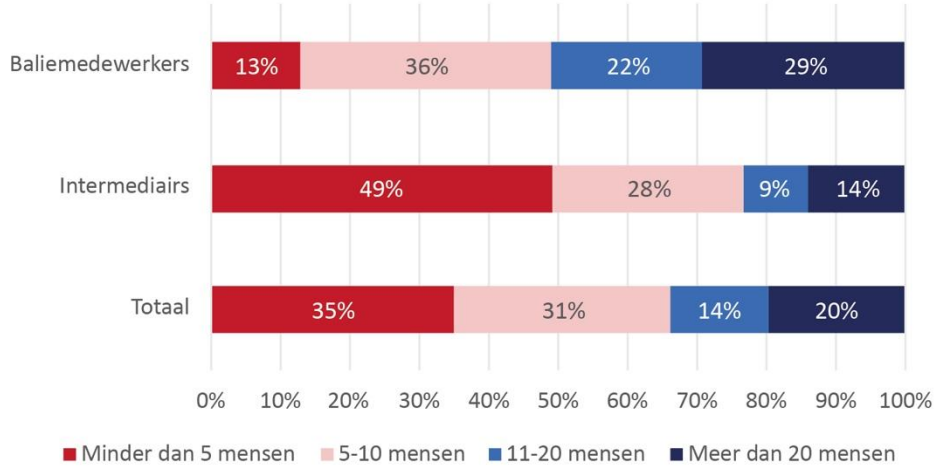
c Respondenten die bij de eerste vraag aangaven minder dan een jaar ervaring te hebben, zijn uitgesloten van deelname aan alle vervolgvragen in de vragenlijst.

[1] Deze categorieën betreffen de categorieën uit de indeling die Dienst Toeslagen hanteert en die in het steekproefbestand aan de intermediairs is gekoppeld.

Bron: Enquête, 2025; Panteia, Universiteit Leiden en Behavior Change Group, 2026

Figuur 22 laat voor dezelfde groep respondenten zien hoeveel burgers zij ondersteunden in de zes maanden voorafgaand aan het invullen van de vragenlijst. Daaruit blijkt dat baliemedewerkers recent contact hebben gehad met meer burgers dan intermediairs dat hebben.

Figuur 22 Ervaring van respondenten aangaande mate van hulp aan burgers met toeslaggerelateerde zaken in de afgelopen zes maanden, uitgesplitst naar doelgroep[a b]



a Vraag: "Als u terugkijkt op de afgelopen zes maanden: hoeveel mensen helpt u gemiddeld per week met Toeslagen-gerelateerde vragen?"
b Intermediairs n = 173, baliemedewerkers n = 110, totaal n = 283.
Bron: Enquête, 2025; Panteia, Universiteit Leiden en Behavior Change Group, 2026

Stap 4d: Focusgroepen met intermediairs

In deze stap zijn twee digitale focusgroepen georganiseerd met in vertegenwoordigers van in totaal 11 maatschappelijke intermediairs die burgers ondersteunen bij toeslagen. Het doel van deze sessies was om trends uit de kwantitatieve analyse te duiden, ervaringen uit de praktijk op te halen en aanvullende inzichten te verzamelen over de uitvoering en dienstverlening van Dienst Toeslagen in de periode 2021-2024.

De deelnemers zijn geworven via de enquête (zie stap 4c). Aan het einde van de vragenlijst is respondenten gevraagd of zij bereid waren deel te nemen aan een groepsgesprek. De groep deelnemers uit vertegenwoordigers van vier kinderopvangorganisaties en zeven Toeslagenservicepunten. De deelnemers vormden een diverse groep intermediairs, waaronder sociaal raadslieden, brede welzijnsorganisaties, organisaties die statushouders en vluchtelingen begeleiden en partijen uit de kinderopvangketen (zoals gastouderbureaus en kinderopvangorganisaties die ouders ondersteunen bij het aanvragen en wijzigen van kinderopvangtoeslag). Daarnaast namen vertegenwoordigers deel van organisaties die werken met specifieke kwetsbare doelgroepen, zoals slachtoffers van huiselijk geweld en ouderen. Deze samenstelling maakte het mogelijk om zowel generieke ervaringen met meerdere toeslagen als meer specifieke ervaringen – met name rondom de kinderopvangtoeslag – te

bespreken, en om verschillen tussen doelgroepen (zoals taalbarrières, onzekerheid om fouten te maken en problematiek rond toeslagpartnerschap) mee te nemen.

Tijdens de focusgroepen is gewerkt met een vaste vragenleidraad. Centraal stonden de ervaringen van intermediairs met de uitvoering en dienstverlening van Toeslagen in 2021-2024, de ervaringen van de burgers die zij ondersteunen, waargenomen veranderingen in de dienstverlening en mogelijke verklaringen daarvoor. Ook kwam aan bod in hoeverre intermediairs een relatie zien tussen beleidswijzigingen of veranderingen in de uitvoering en de ervaringen van burgers. Tot slot is gevraagd welke verbeteringen volgens intermediairs nog nodig zijn.

Voor de werkvorm is gebruikgemaakt van online software waarin deelnemers ideeën en antwoorden live konden uitwisselen via een digitaal bord. Deelnemers konden elkaars input aanvullen en via 'liken' aangeven welke punten zij (het meest) herkennen. Deze aanpak hielp om op een gestructureerde manier opvattingen en ervaringen te verzamelen én zicht te krijgen op de mate van consensus binnen de groep.

Stap 5: Analyse beschikbare data
In deze stap hebben we de door Dienst Toeslagen beschikbaar gestelde data geanalyseerd om enerzijds de omvang van en het gebruik van toeslagen in beeld te brengen en anderzijds de resultaten van prestatie-indicatoren voor uitvoering en dienstverlening door Dienst Toeslagen te analyseren. Waar mogelijk hebben we daarbij ontwikkelingen in de periode 2021-2024 in kaart gebracht. De resultaten van deze analyses vormden input voor de overkoepelende analyse en zijn verwerkt in de eindrapportage.

Voor de analyses in deze stap maakten we gebruik van door Dienst Toeslagen verwerkte data. Deze data was geaggregeerd en geanonimiseerd en hoofdzakelijk gebaseerd op interne registraties. De gegevens zijn onder meer aangeleverd via team Sirius B en via medewerkers die betrokken zijn bij de maatregelen. Via Sirius B ontvingen we onder meer data over totaalbedragen en toegekende toeslagen, het aantal burgers met klantvragen en burgers die persoonlijk worden begeleid via de teams Persoonlijke Begeleiding of Stella. Ook zijn voor een aantal acties gegevens uit de Generieke Effect Monitor (GEM) van Dienst Toeslagen geanalyseerd. De selectie van acties is in overleg met de opdrachtgever bepaald, op basis van het aantal burgers dat bij deze acties betrokken is. De GEM bevat gegevens over activiteiten gericht op individuele burgers (zoals brieven en berichten in de app Toeslagen). Naast het aantal bereikte burgers biedt de GEM inzicht in hoeveel burgers na een brief of bericht actie hebben ondernomen en om welke acties het ging (bijvoorbeeld het wijzigen van inkomen of contact opnemen met de Belastingtelefoon). Verder ontvingen we vanuit het ministerie van Financiën (management)rapportages met data over bezwaren, beroepen en klachten, Toeslagenservicepunt en het gebruik van de app Toeslagen. Tot slot ontvingen we aanvullende cijfers van bij de dienstverlening betrokken medewerkers, onder meer over Persoonlijke begeleiding, die we in de analyses hebben betrokken.

Stap 6: Overkoepelende analyse
Na afronding van de afzonderlijke analyses van de data verzameld via eerder beschreven methodes zijn de resultaten samengebracht in een overkoepelende analyse. In deze fase zijn de bevindingen gestructureerd en gesynthetiseerd om een integraal beeld te vormen van de uitvoering en dienstverlening van Toeslagen, bezien vanuit het perspectief van burgers en andere betrokkenen.

Binnen de overkoepelende analyse is gekeken naar: 1) trends en ontwikkelingen in uitvoering en dienstverlening op basis van de gecombineerde inzichten, 2) de relatie tussen beleidswijzigingen, uitvoeringspraktijk en burgerervaringen, en 3) knelpunten en verbeterpotentieel, met bijzondere aandacht voor kwetsbare groepen. Op basis hiervan zijn voorlopige conclusies en oplossingsrichtingen geformuleerd, die als input dienden voor de co-creatiesessies en de opzet van het conceptrapport.

Stap 7: Co-creatie
Op basis van de overkoepelende analyse (stap 6) zijn de belangrijkste inzichten vertaald naar voorlopige oplossingsrichtingen en concrete verbeteropties. Vervolgens is een fysieke co-creatiesessie met relevante stakeholders gehouden, met als doel deze oplossingsrichtingen en verbeteropties verder te ontwikkelen en te toetsen op haalbaarheid en impact. Aan deze sessies namen de volgende partijen deel: X, X en X. In overleg met het ministerie van Financiën en Dienst Toeslagen is de deelnemersgroep samengesteld. Ter voorbereiding is een visueel overzicht opgesteld van de belangrijkste onderzoeksbevindingen.

De co-creatiesessie is uitgevoerd met een gestructureerde werkvorm, gericht op het gezamenlijk uitwerken en aanscherpen van oplossingsrichtingen. De focus lag op haalbare, impactvolle en uitvoerbare verbeteringen en versnellingen, met ruimte voor open dialoog en het benutten van groepsdynamiek. Na afloop is de opgehaalde input geanalyseerd en uitgewerkt tot concrete verbeteropties, waarbij deze zijn gestructureerd naar uitvoerbaarheid, verwachte impact en beleidsmatige implicaties, en verwerkt in de eindrapportage.

De oplossingsrichtingen zijn in een digitale bijeenkomst voorgelegd aan de Burger Ervaringsraad Toeslagen (BERT). Drie leden van de BERT hebben op basis van hun ervaringsdeskundigheid feedback gegeven op de oplossingsrichtingen. Deze feedback is vervolgens verwerkt in de aanbevelingen.

Stap 8: Eindrapportage
In de afrondende fase zijn alle inzichten uit deskresearch, kwantitatieve analyses, interviews en de co-creatiesessie geïntegreerd en vertaald naar conclusies en aanbevelingen. Hiervoor is eerst een conceptrapport opgesteld. Dit conceptrapport is met de opdrachtgever besproken, waarna aanvullingen en verduidelijkingen zijn verwerkt. Op basis van de ontvangen feedback is het rapport vervolgens aangescherpt en gefinaliseerd tot een toegankelijke en onderbouwde eindrapportage met conclusies en aanbevelingen.

Bijlage 3. Bronnenlijst

Afdeling Buitengewone Zaken (2023). *Onconventioneel onderzoek: verbetering dienstverlening voor burgers met laag doenvermogen*. https://afdelingbuitengewonezaken.nl/wp-content/uploads/2023/11/20230603_SZW_Opleverdocumten_Onconventioneel_Onderzoek-Final-V2.pdf

Algemene Rekenkamer (2025). *Risicomodel Voorspelling problematische terugvordering* (Deelonderzoek behorend bij het verantwoordingsonderzoek Financiën en Nationale Schuld). https://www.rekenkamer.nl/documenten/2025/05/21/risicomodel-voorspelling-problematische-terugvordering

Behavior Change Group, Kenniscentum Psychologie en Economisch Gedrag & Afdeling Buitengewone zaken (2026). Rapportage onderzoek muteren 2025.

Belastingdienst (2020). *Klantreis Schulden*.

Belastingdienst (2021). *Klantreis Mijn partner is overleden. Eindrapportage*.

Belastingdienst (2023). *Eindrapport Klantreis Stella/Balie: 'Help ik kom er niet meer uit!'* Door klantreisteam KI&S, cluster kennis (I&S), in opdracht van particulieren.

Belastingdienst / Dienst Toeslagen (UX Lab) (2022). *Testrapport het vernieuwde Mijn toeslagen*.

Belastingdienst / Dienst Toeslagen (UX Lab) (2024). *Gebruikerstest Toeslagen app*.

Bugter, B., & Swaak, M. (2023). *'De' kwetsbare burger bestaat niet: Een deskresearchanalyse naar de ondersteuningsbehoefte binnen vijf soorten kwetsbaarheid*. The Revolution in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/09/28/rapport-de-kwetsbare-burger-bestaat-niet

Centraal Planbureau (2019). *Gebruik (en niet-gebruik) van toeslagen in Nederland: Empirische analyse van huurtoeslag en kindgebonden budget.* https://www.cpb.nl/system/files/cpbmedia/omnidownload/CPB-Achtergronddocument-nov2019-Gebruik-van-toeslagen-in-Nederland.pdf

Centraal Planbureau (2025). *Onbenut recht - Een onderzoek naar het niet-gebruik van de huur- en zorgtoeslag en het kindgebonden budget*. http://www.cpb.nl/onbenut-recht-het-niet-gebruik-van-huur-en-zorgtoeslag-en-het-kindgebonden-budget

Communicatierijk. (2022). Update literatuurstudie: Wie bereikt de (Rijks)overheid niet? https://www.communicatierijk.nl/site/binaries/site-content/collections/documents/2022/11/11/update-literatuurstudie-mensen-de-rijksoverheid-niet-bereikt/Wie+bereikt+de%C2%A0overheid+niet+-+factsheet.pdf

De beleidsonderzoekers & AnderssonElffers Felix (2025). *Advies doorontwikkeling monitoring*. https://open.overheid.nl/documenten/6db4cf08-02ee-4eb8-b13b-d9c096249245/file

DESAN (2024) Belevingsonderzoek toeslaggerechtigden en maatschappelijke intermediairs 2024 – Kernresultaten. https://open.overheid.nl/documenten/ad4f74fd-7bd9-4079-b74f-19e9c19a70df/file

Dienst Toeslagen (2022a). *Jaarrapportage Toeslagen 2022*. https://www.overtoeslagen.nl/site/binaries/site-content/collections/documents/2024/05/08/jaarrapportages/Jaarrapportage+2022+Dienst+Toeslagen.pdf

Dienst Toeslagen (2022b). *Stand van de Uitvoering Toeslagen 2022*. https://www.overtoeslagen.nl/site/binaries/site-content/collections/documents/2022/12/21/stand-van-de-uitvoering-2022/Stand+van+de+Uitvoering+2022+-+Dienst+Toeslagen.pdf

Dienst Toeslagen (2022c). *Invorderingsstrategie Toeslagen*.

Dienst Toeslagen (2022d). *Burgerreis Huur oriënteren en aanvragen*

Dienst Toeslagen (2023a) *Jaarrapportage Toeslagen 2023*. https://open.overheid.nl/documenten/4928e0e2-e224-41bf-af4c-c7a2a6e556cd/file

Dienst Toeslagen (2023b). *Stand van de Uitvoering Toeslagen 2023*. https://open.overheid.nl/documenten/db1f2bfd-7722-49bb-b2f9-fd6154d064f2/file

Dienst Toeslagen (2023c). *Handhavingsstrategie Toeslagen*. https://open.overheid.nl/documenten/63203475-7dde-4571-abb0-846fc0b3c927/file

Dienst Toeslagen (2023d). *Burgerperspectieven burgerreis*.

Dienst Toeslagen (2023e). *Effectmeting Eerder Signaleren 2023*. Dienst Toeslagen.

Dienst Toeslagen (2024a). *Belevingsonderzoek toeslaggerechtigden en maatschappelijke intermediairs. https://open.overheid.nl/documenten/ad4f74fd-7bd9-4079-b74f-19e9c19a70df/file*

Dienst Toeslagen (2024b). *Interactiestrategie Toeslagen*. https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/12/20/interactiestrategie-dienst-toeslagen

Dienst Toeslagen (2024c). *Attenderingsactie Eerder Signaleren: Effectmeting 2024*. Dienst Toeslagen.

Dienst Toeslagen (2024d). *Aantallen en bedragen.* Over Toeslagen. https://www.overtoeslagen.nl/over-ons-werk/aantallen-en-bedragen

Dienst Toeslagen (2025a). *Jaarrapportage 2024 Dienst Toeslagen.*

Dienst Toeslagen (2024c). *Attenderingsactie Eerder Signaleren: Effectmeting 2024*. Dienst Toeslagen.

Dienst Toeslagen (2025b). *Inzichten uit de Generieke Effectmonitor (GEM) attenderingsacties inkomen en opvanguren 2022*. Dienst Toeslagen.

Dienst Toeslagen (2025c). *Effectmeting subpopulatie lopende aanvraag kind niet bekend binnen Eerder Signaleren*. Dienst Toeslagen.

Dienst Toeslagen (2025d). *Effectmeting subpopulatie wissel soort en wissel locatie binnen Eerder Signaleren*. Dienst Toeslagen.

Dienst Toeslagen (2025e). *Effectmeting Muteren op inkomen. Belangrijkste bevindingen en aanbevelingen.*

Dienst Toeslagen (2025f). *Stand van de Uitvoering Toeslagen 2025*. https://open.overheid.nl/documenten/41f34723-821d-4d56-8b7f-3c8dc831fa56/file

Dienst Toeslagen (2026). *Inkomensattenderingondernemers 2023-2025. Inzicht in de effecten van de actie.*

Dijksterhuis & Van Baaren (2021). *Rapportage Doenlijk invorderen: het invorderingsproces van Toeslagen getoetst vanuit een gedrags- en burgerperspectief*. https://dbgedrag.nl/wp-content/uploads/2022/08/rapportage-doenlijk-invorderentoeslagen.pdf

Dijksterhuis & Van Baaren (2022). *Eindrapportage Weer aan het werk? Denk aan je toeslagen! Een gedragsonderzoek van UWV en Toeslagen naar WW'ers met een toeslag die weer gaan werken*. https://open.overheid.nl/repository/ronl-f0aeb637f1d0a71f325d93b6231f615dfd933986/1/pdf/Eindrapportage%20-%20Weer%20aan%20het%20werk%20Denk%20aan%20je%20toeslagen%20-%20december%202022_DEF.pdf

Dijksterhuis & Van Baaren (2023). *Eindrapportage Gedragsonderzoek non-respons tegengaan: hoe stimuleer je ouders om te reageren op een verzoek om informatie over de kinderopvang?*

Dijksterhuis & Van Baaren (2024). *Eindrapportage ondernemer, klopt uw toeslag nog? Een gedragsonderzoek naar ondernemers met een toeslag*.

Dijksterhuis & Van Baaren & Muzus (2024). *Doenlijk(er) invorderen: een vervolgonderzoek naar het herzien van de invorderingsbrieven en het invorderingsproces*. https://open.overheid.nl/documenten/3b8fcb20-c315-4f8e-be2a-c555767acd17/file

Dijksterhuis & Van Baaren & Universiteit Leiden (2023). *Kinderopvangtoeslag met WLZ-indicatie*. https://open.overheid.nl/documenten/18d9389a-8c8d-4dfb-aeef-2999b68aac5a/file

Dijksterhuis & Van Baaren (2025). *Rapportage ervaringen met de persoonlijke betalingsregeling: een gedragsonderzoek naar de beleving van burgers met de betalingsregelingen van Toeslagen*. https://open.overheid.nl/documenten/4048c4b9-7583-413b-b701-470f3fa48001/file

Divosa. (z.j.). Feiten, oorzaken en gevolgen van het niet-gebruik van inkomensvoorzieningen. Kennisbundel Divosa. https://www.kennisbundel.nl/kennisbank/artikel/feiten-oorzaken-en-gevolgen-van-het-niet-gebruik-van-inkomensvoorzieningen/?utm_source=chatgpt.com

DVJ Insights (2024). *Campagne-effectonderzoek 'Check. Pas aan. En door.'*

Harms, J., & Simonse, O. (2022). Hoofdstuk 5. Niet-gebruik van voorzieningen. In *Gedragswetenschappelijk perspectief op vijf grote maatschappelijke vraagstukken: Klimaat,*

digitalisering, kansengelijkheid, wonen en niet-gebruik van voorzieningen. BIN-NL. https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2022/02/25/bin-nl-gedragsadviezen

Inspectie belastingen, douane en toeslagen (2023a). *Knelpunten opgehaald uit de praktijk van sociaal raadslieden*. https://www.inspectiebtd.nl/documenten/brieven/2023/02/23/knelpuntenbrief

Inspectie belastingen, douane en toeslagen (2023b). *Verkenning financiële ondersteuning*. https://www.inspectiebtd.nl/site/binaries/site-content/collections/documents/2023/05/11/uitkomst-verkenning-financiele-ondersteuning/Uitkomst+verkenning+financiele+ondersteuning.pdf

Inspectie belastingen, douane en toeslagen (2024). *Van ambitie naar praktijk. Onderzoek naar het invorderingsproces bij Dienst Toeslagen*. https://open.overheid.nl/documenten/ca8a2ff3-71c7-4807-99d9-d91ca612ad4c/file

Ipsos I&O (2024). *Toeslagenmonitor 4e kwartaal 2024*.

Ipsos I&O (2025a). *Rapport evaluatie pilot muteren*. https://open.overheid.nl/documenten/fceb848b-1a48-4133-a9ae-8bea90045722/file

Ipsos I&O (2025b). *Toeslagenmonitor 2e kwartaal 2025*.

Ministerie van Financiën (2025). Kamerbrief Stand van zaken Toeslagen, 18 december 2025.

NOS. (2025). *Terugbetaling toeslagen leidt steeds vaker tot problemen bij burgers*. https://nos.nl/artikel/2587625-terugbetaling-toeslagen-leidt-steeds-vaker-tot-problemen-bij-burgers

Panteia & Universiteit Leiden (2025). *Monitor niet-gebruik toeslagen - Rapportage niet-gebruik 2021.* https://open.overheid.nl/documenten/747fc61c-a887-454b-9ac0-79393ea47c0f/file

Rijksoverheid (2023). Synthesestudie niet-gebruik inkomensondersteunende regelingen. https://www.eerstekamer.nl/overig/20230328/synthesestudie_niet_gebruik/document

Rijksoverheid (2024). *Stand van zaken invorderingsstrategie Toeslagen*. https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2024/10/24/kamerbrief-stand-van-zaken-invorderingsstrategieen-belastingdienst-en-dienst-toeslagen

SEO (2022). *Evaluatie Toeslagenstelsel – Evaluatie Awir, uitvoering en dienstverlening toeslagen*. https://www.seo.nl/wp-content/uploads/2023/01/2022-123-Evaluatie-toeslagensystematiek.pdf

Simonse, O., Vanderveen, G., Van Dijk, W. W., Van Dijk, E., & Van Dillen, L. F. (2022). Social security or insecurity? The experience of financially vulnerable households with welfare participation. *Social Policy & Administration*, *57*(3), 255–271. https://doi.org/10.1111/spol.12849

Stichting Lezen en Schrijven (2026). Feiten en cijfers laaggeletterdheid. https://www.lezenenschrijven.nl/voor-gemeenten/feiten-en-cijfers

The Revolution (2024). *Burgerreizen bezwaar en klacht*.

Universiteit Leiden & Dijksterhuis & Van Baaren (2024). *Labexperiment verkeerslichtenmodel voor de kinderopvangtoeslag*. https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/12/19/labexperimenten-verkeerslichtenmodel-voor-de-kinderopvangtoeslag

Universiteit Leiden & Dijksterhuis & Van Baaren (2024). *Labexperiment verkeerslichtenmodel voor de kinderopvangtoeslag* (2025a). Labexperiment voorzichtig voorschieten. Een casus met huurtoeslag. https://www.kcpeg.nl/publicaties/labexperiment---voorzichtig-voorschieten

Universiteit Leiden & Dijksterhuis & Van Baaren (2025b). *Labexperiment boetebeleid. Een casus met kinderopvangtoeslag.* https://www.kcpeg.nl/content/files/labexperiment_-_boetebeleid-def_14072025.pdf

Bijlage 4. Verbetersuggesties uit enquête

Beknopte samenvatting feedback en verbetersuggesties baliemedewerkers en intermediairs in open antwoorden in enquête

1. Systeem en processen
Probleem: Het huidige toeslagensysteem is complex, onvoorspelbaar en leidt tot veel terugvorderingen. Vooral de voorschotsystematiek zorgt voor problemen: burgers begrijpen niet dat toeslagen voorschotten zijn en dat ze zelf wijzigingen moeten doorgeven. Dit leidt tot financiële stress, onbegrip en angst om toeslagen aan te vragen.

Actiepunten:
- Vereenvoudiging:
  - Baseer toeslagen op het inkomen van 2 jaar geleden (zoals DUO/CAK), om terugvorderingen te voorkomen.
  - Overweeg om toeslagen maandelijks en achteraf uit te betalen, gebaseerd op actuele gegevens.
  - Maak toeslagen direct over aan de ontvanger (bijv. kinderopvang, zorgverzekeraar, woningcorporatie), zoals vanaf 2029 gebeurt met de Kinderopvangtoeslag.
  - Maak de hoogte van de toeslag niet afhankelijk van geschatte jaarinkomen, omdat dit te onzeker is (met name door flexwerk).

- Automatisering en koppeling:
  - Koppel gegevens direct met het BRP (bijv. huwelijk, scheiding, verhuizing) om fouten en terugvorderingen te verminderen.
  - Werk samen met kinderopvangorganisaties en gemeenten om gegevens sneller en betrouwbaarder uit te wisselen.
  - Zorg dat opvanggegevens automatisch en snel verwerkt worden, bijv. via maandelijkse KOI-bestanden. Idem voor inkomensgegevens.
  - Geef intermediairs toegang tot een token voor cliëntdienstverlening, zodat zij namens klanten vragen kunnen stellen.

- Verbetering processen:
  - Verkort de doorlooptijd van aanvragen voor betalingsregelingen en bezwaren.
  - Zorg voor proactieve signalering van wijzigingen (bijv. inkomenswijziging, verhuizing) en pas toeslagen direct aan.
  - Benader ouders in de controlegroep actief en help hen sneller, om financiële problemen te voorkomen.

2. Bereikbaarheid & Persoonlijk Contact
Probleem: Veel burgers (met name ouderen, laagopgeleiden, statushouders) zijn niet digivaardig en hebben behoefte aan persoonlijk contact. De huidige digitale focus sluit hen uit.

Actiepunten:
- Fysieke loketten & inloopspreekuren:

  - Open lokale loketten bij gemeenten, bibliotheken of maatschappelijke organisaties, met open inloopspreekuren (ook ’s avonds en in het weekend).
  - Promoot deze mogelijkheden actief, bijv. via sociale media en lokale organisaties.
  - Zorg voor laagdrempelige, kosteloze hulp op fysieke locaties.

- Telefonische bereikbaarheid:
  - Verbeter de bereikbaarheid van de telefoonlijn en verkort wachttijden.
  - Train medewerkers om helder en empathisch te communiceren, met ruimte voor maatwerk.
  - Zorg dat terugbelverzoeken daadwerkelijk worden uitgevoerd.
  - Geef hulpverleners snel toegang tot een medewerker, zonder tegenwerking.

- Digitale bereikbaarheid:
  - Zorg dat burgers ook kunnen mailen met iemand van Toeslagen.

- Eén aanspreekpunt:
  - Zorg dat burgers en hulpverleners contact hebben met één vaste medewerker van Toeslagen.

3. Ondersteuning voor kwetsbare groepen
Probleem: Kwetsbare groepen (statushouders, ouderen, laagopgeleiden, mensen met geldstress) hebben extra ondersteuning nodig, maar krijgen deze niet altijd.

Actiepunten:
- Persoonlijke begeleiding:
  - Bied maatwerk en persoonlijke aandacht, bijv. via relatiebeheerders of lokale organisaties.
  - Train intermediairs en hulpverleners regelmatig bij over nieuwe regels en digitale tools.
  - Zet persoonlijke begeleiding langer door.

- Specifieke aandachtspunten:
  - Voor statushouders: bied uitleg over toeslagen bij aankomst in Nederland.
  - Voor gescheiden ouders: vereenvoudig de procedure voor gescheiden ouders en bied extra uitleg.
  - Voor uitkeringsgerechtigden: stel toeslagen automatisch af op de bijstandsuitkering, bijv. via een melding van de gemeenteambtenaar.

4. Communicatie en begrijpelijkheid
Probleem: Brieven, beschikkingen en digitale communicatie zijn vaak te ingewikkeld, onduidelijk of te laat. Dit leidt tot onbegrip, fouten en terugvorderingen.

Actiepunten:
- Brieven en beschikkingen:
  - Schrijf brieven en beschikkingen in eenvoudige, begrijpelijke taal.
  - Voeg een duidelijke uitleg toe over de berekening van toeslagen (bijv. welk inkomen is gebruikt, welke voorwaarden gelden).
  - Geef duidelijke uitleg over het waarom van een terugvordering. Geef inzicht in de berekening van toeslagen op de beschikking zelf, niet alleen in Mijn Toeslagen.
  - Geef voorbeelden of visualisaties (bijv. plaatjes van loonstrookjes) om begrip te vergroten.

  - Verminder het aantal brieven en bundel informatie.

- Digitale communicatie:
  - Maak de app en website gebruiksvriendelijker, met stap-voor-stap uitleg.
  - Zorg voor een duidelijke melding bij wijzigingen in de persoonlijke situatie.
  - Voeg een functie toe om de berekening van toeslagen direct in te zien, zonder inloggen.

- Meertaligheid:
  - Bied brieven, uitleg en campagnes ook aan in andere talen, vooral voor statushouders en expats.

5. Benutting kennis van intermediairs en baliemedewerkers
Probleem: Intermediairs en baliemedewerkers ervaren dat hun kennis en feedback onvoldoende wordt benut, en dat er te weinig ruimte is voor maatwerk.

Actiepunten:
- Betrek intermediairs:
  - Organiseer regelmatige bijeenkomsten en kennisuitwisseling met intermediairs.
  - Geef intermediairs toegang tot betrouwbare informatie en tools (bijv. een token voor cliëntdienstverlening).

- Bied regelmatige bijscholingen voor intermediairs en hulpverleners (bijv. budgetmaatjes).
  - Verbeter interne processen:
  - Zorg voor kortere doorlooptijden bij aanvragen voor betalingsregelingen en bezwaren.
  - Train medewerkers beter, zodat ze burgers direct kunnen helpen zonder doorverwijzing.
  - Geef medewerkers meer handelingsbevoegdheid om flexibel te kunnen handelen.

6. Overige suggesties
- Campagnes en voorlichting:
  - Voer jaarlijks een campagne om burgers te attenderen op het controleren van hun geschatte inkomen.
  - Gebruik sociale media en lokale kanalen om laagdrempelige voorlichting te geven.
- Evaluatie en monitoring:
  - Monitor de effectiviteit van verbeteringen, bijv. via steekproeven onder burgers.
  - Evalueer regelmatig de dienstverlening en pas deze aan op basis van feedback.
- Specifieke punten:
  - Toeslagenpartnerschap aanpassen: bijv. voor moeders met minderjarige kinderen die inwonen bij een alleenstaande tante.
  - Communiceer meer met kinderopvangorganisaties, bijv. over KOI-bestanden en het belang van juiste informatie.
  - Los de toeslagenaffaire op en communiceer hierover in nieuwsberichten, om het imago van de Belastingdienst te herstellen.

Bijlage 5. Aanbevelingen uit literatuuronderzoek

1. **Systeem en regelgeving (structureel)**
   - Versimpel het toeslagenstelsel (minder afhankelijk van schattingen/voorschotten) en herzie knellende regels (ALO-kop, 10%-regeling, interactie bijstand/toeslagen); werk aan structurele hervorming (Dijksterhuis & Van Baaren, 2021).
   - Sluit dienstverlening aan op de leefwereld van burgers: bied overzicht, inzicht en concreet handelingsperspectief (Dienst Toeslagen, 2022a).

2. **Terugvorderingen voorkomen en doenlijk(er) invorderen**
   - Maak betalingsregelingen flexibeler (pauzeknop, coulant omgaan met gemiste termijnen, verlengde looptijden waar passend) (Belastingdienst / Dienst Toeslagen (UX Lab) 2024, Dienst Toeslagen, 2023b).
   - Bundel terugvorderingen en geef één digitaal/overzichtelijk inzicht in schuld, herkomst en betalingen; voeg praktische hulpmiddelen toe (automatische incasso, QR-codes, pre-herinneringen) (Belastingdienst / Dienst Toeslagen (UX Lab 2024).
   - Herstart invordering met een empathische brief en vermijd juridisch taalgebruik; verwijs warm door naar hulp (Dienst Toeslagen, 2023b, Dienst Toeslagen, 2023c).
   - Communiceer actiever en gerichter over de wijzigingsplicht en gebruik attenderingen/notificaties bij inkomensgrenzen, baanwissels en andere relevante mutaties (Belastingdienst 2023, Ipsos I&O 2024).
   - Geef tussentijdse ‘tussenstand’ met verwachte na-/terugbetalingen en bied hulp bij het vooraf inschatten van inkomen (Belastingdienst 2023).
   - Bouw waarschuwingsmechanismen/‘plafonds’ in voor automatische alerts bij overschrijdingen (Belastingdienst 2023).

3. **Kwetsbare burgers**

   - Geef bij inrichting van beleid en uitvoeringextra aandacht voor kwetsbare groepen (Dienst Toeslagen 2022a).
   - Verlaag drempels voor laag doenvermogen: begin in het voorproces, werk met ‘chunking’ (stappen opdelen, tussentijds opslaan, viermomenten), en richt een experimenteerruimte in om te leren (Dienst Toeslagen 2023a).
   - Bied meertalige ondersteuning en prefill, combineer dit met persoonlijke hulp via balie, chat of telefonie (Dienst Toeslagen 2023d).
   - Werk structureel samen met lokale partijen (gemeenten, verhuurders, belangenorganisaties) en Toeslagenservicepunten voor beter bereik (Dienst Toeslagen 2023d, Dijksterhuis & Van Baaren 2023).
   - Vergroot bekendheid en toegankelijkheid van Persoonlijke Betalingsregeling en Persoonlijke Begeleiding; bied een vaste casemanager en vereenvoudig processen/systemen (Bron 3, Dienst Toeslagen, 2023b).

- Richt een speciale helpdesk in voor kwetsbare burgers en neem proactief contact op om escalatie te voorkomen (Dienst Toeslagen, 2023b).

4. Communicatie en begrijpelijkheid

- Maak brieven en beschikkingen eenvoudiger en scanbaar: hoofdboodschap visueel laten opvallen; heldere uitleg van proces, vervolgstappen en voortgang (Belastingdienst / Dienst Toeslagen (UX Lab) 2024, Dienst Toeslagen, 2023b).
- Gebruik begrijpelijke taal (B1), vermijd juridisch jargon en blijf systematisch testen, ook met minder taalvaardige groepen (Belastingdienst / Dienst Toeslagen (UX Lab) 2024, Dienst Toeslagen, 2023a).
- Verhoog transparantie van berekeningen: laat zien welke gegevens en grondslagen zijn gebruikt, welke voorwaarden gelden en wat de gevolgen van wijzigingen zijn (Bron 5, Belastingdienst / Dienst Toeslagen (UX Lab) 2024).
- Bundel brieven en informatie om de communicatielast te verlagen; combineer terugvorderingsbrieven waar mogelijk (Belastingdienst / Dienst Toeslagen (UX Lab) 2024).
- Verbeter digitale kanalen: overzichtelijke website en app, duidelijk kleurgebruik en uitleg bij in-/uitklapmenu's; maak het doorgeven van wijzigingen laagdrempelig (Afdeling Buitengewone Zaken 20230, Ipsos I&O 2024).
- Benadruk handelingsperspectief in elk kanaal (brief/app/website) en verwijs expliciet naar beschikbare hulp (balie, TSP, Persoonlijke begeleiding) (Dienst Toeslagen 2022a, Dienst Toeslagen 2023b, Ipsos I&O 2024).
- Gebruik verschillende communicatiekanalen naast schriftelijk: digitale kanalen, telefonie en persoonlijk contact; attendeer proactief bij levensgebeurtenissen (Dienst Toeslagen 2023b, Belastingdienst 2023, Ipsos I&O 2024).
- Introduceer visuele ondersteuning (schema's, pictogrammen, rekentools) bij complexe processen en aanvragen (Dienst Toeslagen 2023d).
- Zorg voor meertaligheid (minimaal Nederlands en Engels) waar relevant en voor doelgroepen met taalbarrières (Dienst Toeslagen 2023d).
- Prefill gegevens waar mogelijk om fouten te voorkomen en het proces te versnellen (Dienst Toeslagen 2023d).
- Maak duidelijk dat voorschotten kunnen wijzigen en wat burgers zelf moeten doen (wijzigingsplicht); leg de verwachtingen expliciet uit (Afdeling Buitengewone Zaken 2023, Ipsos I&O 2024).
- Ondersteun sectorcommunicatie (bijv. kinderopvang) met gestandaardiseerde jaaropgave/gegevens en heldere sectoruitleg (Dienst Toeslagen 2023b).

5. Ondernemers (specifiek)

- Gebruik brieven/folders (ook digitaal) en belacties voor specifieke subgroepen; bied alternatieven voor inkomensschatting; stem communicatie af op diversiteit en koppel aan logische momenten (btw-aangifte); werk samen met boekhouders/KvK en bied gerichte informatie (Belastingdienst / Dienst Toeslagen (UX Lab) 2022).

6. Monitoring en leren vanuit burgerperspectief

- Integreer ‘tellen’ en ‘vertellen’: structurele kwantitatieve én kwalitatieve monitoring van burgerbeleving; meet wat voor burgers belangrijk is; uniformeer begrippen en constructen tussen monitors (Belastingdienst 2020).
- Ontwikkel burgersensitieve instrumenten (CKTO, barometer) die kanaalervaringen en kortcyclische belevingsveranderingen in beeld brengen (Belastingdienst 2020).
- Herontwerp vragenlijsten vanuit burgerperspectief: B1-taal, korte vragen, focus op persoonlijke ervaringen, open vragen; betrek burgers en intermediairs via focusgroepen (Belastingdienst 2020).
- Borg inclusieve dataverzameling (papier, face-to-face, straatinterviews, werving via intermediairs) om minder digivaardige burgers te bereiken (Belastingdienst 2020).
- Blijf brieven en formulieren iteratief verbeteren op basis van effectmetingen en feedback (Dienst Toeslagen, 2023c).

Bijlage 6. Tabellen resultaten enquête intermediairs en baliemedewerkers

Onderstaande tabellen bevatten resultaten van de enquête onder maatschappelijk intermediairs en baliemedewerkers van Belastingdienst.

Tabel 10 Aspecten waar volgens intermediairs en baliemedewerkers de maatregelen Campagne 'Check. Pas aan. En door.', app Toeslagen en Direct Service Team aan bijdragen (meerdere antwoorden mogelijk, in aantallen en percentages)[a b]

Aspect	Campagne 'Check. Pas aan. En door.'						App Toeslagen						Direct Service Team					
	Intermed. (n = 46)		Baliemed. (n = 42)		Totaal (n = 88)		Intermed. (n = 41)		Baliemed. (n = 46)		Totaal (n = 87)		Intermed. (n = 61)		Baliemed. (n = 17)		Totaal (n = 78)	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Verminderen van het aantal terugvorderingen	24	52	23	55	47	53	22	54	13	28	35	40	30	49	9	53	39	50
Beperken van het aantal hoge terugvorderingen	28	61	26	62	54	61	17	41	14	30	31	36	30	49	6	35	36	46
Laagdrempelig digitale toegang persoonlijke informatie eigen toeslagen	12	26	19	45	31	35	25	61	26	57	51	59	28	46	3	18	31	40
Hulp op maat aan mensen die moeite hebben met regelen van toeslagen	8	17	14	33	22	25	11	27	13	28	24	28	33	54	5	29	38	49
Intermediairs en andere samenwerkingspartners voldoende informeren en ondersteunen, waardoor zij mensen beter kunnen ondersteunen	15	33	9	21	24	27	15	37	9	20	24	28	40	66	7	41	47	60
Gerichte en warme doorverwijzing naar passende (andere) hulp	1	2	9	21	10	11	11	27	4	9	15	17	13	21	3	18	16	21
Makkelijk wijzigingen kunnen doorgeven (bijv. hoogte loon)	21	46	17	40	38	43	23	56	16	35	39	45	29	48	5	29	34	44
Bereikbaar zijn (telefonisch), kortere wachttijd	13	28	13	31	26	30	21	51	14	30	35	40	44	72	7	41	51	65
Vermogen empathisch luisteren, begrip tonen, persoonlijke benadering	5	11	14	33	19	22	11	27	9	20	20	23	21	34	2	12	23	29
Complexiteit van toeslagen helder kunnen uitleggen	10	22	13	31	23	26	13	32	8	17	21	24	41	67	8	47	49	63
Correctheid van toeslagbedrag	25	54	24	57	49	56	14	34	12	26	26	30	27	44	5	29	32	41
Begrijpelijke taal	12	26	20	48	32	36	13	32	17	37	30	34	19	31	2	12	21	27
Vriendelijkheid	8	17	13	31	21	24	8	20	11	24	19	22	26	43	4	24	30	38
Geen enkele	4	9	4	10	8	9	2	5	10	22	12	14	0	0	1	6	1	1
Weet ik niet	7	15	9	21	16	18	9	22	16	35	25	29	11	18	3	18	14	18
Anders, namelijk	1	2	2	5	3	3	5	12	6	13	11	13	3	5	0	0	3	4

a Vraag in enquête: "Aan welke aspecten van de dienstverlening van Dienst Toeslagen draagt de verandering bij?". De vraagtekst vraag werd voorafgegaan door een korte toelichting op de betreffende maatregel.

b De percentages betreffen het aandeel personen dat dit aspect aanvinkte ten opzichte van het totaal aantal respondenten dat de vraag is voorgelegd.

Bron: Enquête, 2025; Dienst Toeslagen, bewerking door Panteia, Universiteit Leiden en Behavior Change Group, 2026

Tabel 11 Aspecten waar volgens intermediairs en baliemedewerkers de maatregelen Informatiewebinars, Persoonlijke begeleiding, Loskoppelen uren KOT en Implementatie Geldfit aan bijdragen (meerdere antwoorden mogelijk, in aantallen en percentages)[a b]

Aspect	Informatiewebinars						Persoonlijke begeleiding						Koppeling uren KOT						Implementatie Geldfit					
	Intermed. (n = 61)		Baliemed. (n = 19)		Totaal (n = 80)		Intermed. (n = 62)		Baliemed. (n = 17)		Totaal (n = 79)		Intermed. (n = 39)		Baliemed. (n = 28)		Totaal (n = 67)		Intermed. (n = 31)		Baliemed. (n = 39)		Totaal (n = 70)	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Verminderen van het aantal terugvorderingen	18	30	4	21	22	28	37	60	3	18	40	51	30	77	17	61	47	70	8	26	10	26	18	26
Beperken van het aantal hoge terugvorderingen	17	28	5	26	22	28	27	44	4	24	31	39	21	54	17	61	38	57	6	19	13	33	19	27
Laagdrempelige digitale toegang tot persoonlijke informatie over eigen toeslagen	20	33	5	26	25	31	18	29	4	24	22	28	9	23	6	21	15	22	10	32	11	28	21	30
Hulp op maat aan mensen die moeite hebben met het regelen van toeslagen	27	44	7	37	34	43	38	61	13	76	51	65	11	28	8	29	19	28	18	58	14	36	32	46
Intermediairs en andere samenwerkingspartners voldoende informeren en ondersteunen, waardoor zij mensen beter kunnen ondersteunen	41	67	7	37	48	60	15	24	0	0	15	19	8	21	6	21	14	21	6	19	7	18	13	19
Gerichte en warme doorverwijzing naar passende (andere) hulp	15	25	3	16	18	23	13	21	5	29	18	23	4	10	5	18	9	13	14	45	19	49	33	47
Makkelijk wijzigingen kunnen doorgeven over toeslagen (bijv. hoogte loon)	18	30	4	21	22	28	17	27	4	24	21	27	10	26	7	25	17	25	4	13	7	18	11	16
Bereikbaar zijn (telefonisch), kortere wachttijd	23	38	4	21	27	34	29	47	5	29	34	43	9	23	7	25	16	24	8	26	9	23	17	24
Vermogen om empathisch te luisteren, begrip tonen, persoonlijke benadering	14	23	4	21	18	23	29	47	6	35	35	44	9	23	6	21	15	22	10	32	17	44	27	39
Complexiteit van toeslagen helder kunnen uitleggen	33	54	7	37	40	50	35	56	6	35	41	52	15	38	10	36	25	37	9	29	12	31	21	30
Correctheid van toeslagbedrag	23	38	5	26	28	35	26	42	4	24	30	38	27	69	15	54	42	63	8	26	9	23	17	24
Begrijpelijke taal	22	36	5	26	27	34	24	39	4	24	28	35	9	23	10	36	19	28	9	29	13	33	22	31
Vriendelijkheid	18	30	5	26	23	29	22	35	6	35	28	35	8	21	6	21	14	21	11	35	11	28	22	31
Geen enkele	6	10	0	0	6	8	4	6	0	0	4	5	4	10	2	7	6	9	1	3	7	18	8	11
Weet ik niet	6	10	14	74	20	25	18	29	9	53	27	34	9	23	11	39	20	30	13	42	22	56	35	50
Anders, namelijk	4	7	2	11	6	8	2	3	1	6	3	4	2	5	3	11	5	7	0	0	0	0	0	0

a Vraag in enquête: “Aan welke aspecten van de dienstverlening van Dienst Toeslagen draagt de verandering bij?”. De vraagtekst vraag werd voorafgegaan door een korte toelichting op de betreffende maatregel.
b De percentages betreffen het aandeel personen dat dit aspect aanvinkte ten opzichte van het totaal aantal respondenten dat de vraag is voorgelegd.

Bron: Enquête, 2025; Dienst Toeslagen, bewerking door Panteia, Universiteit Leiden en Behavior Change Group, 2026